This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

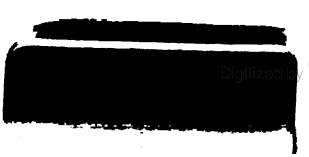
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`



Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

System

der

Nationalökonomie.

Ein Lesebuch für Studirende

von

Gustav Cohn,
ord. Prof. der Staatswissenschaften an der Universität Göttingen.

Zweiter Band.

Finanzwissenschaft.

Stuttgart.
Verlag von Ferdinand Enke.
1889.

Digitized by Google

System

der

Finanzwissenschaft.

Ein Lesebuch für Studirende

von

Gustav Cohn,
ord. Prof. der Staatswissenschaften an der Universität Göttingen.

Stuttgart.
Verlag von Ferdinand Enke.
1889.

Digitized by Google

HB175
.C6
v.1

45036

Druck von Gebrüder Kröner in Stuttgart

Digitized by Google

Dem Meister und Freunde

Georg Hanssen

zum

31. Mai 1889.

Digitized by Google

Digitized by Google

Sie haben, verehrter Meister, vor vielen Jahren bereits der Sehnsucht Ausdruck gegeben, es möge eine Zeit kommen, wo die Nationalökonomie von den Fesseln aller besonderen Schulen und Methoden befreit sein würde. Diese Sehnsucht einer freien Seele, welche sich über Schulstreit und Schulstaub erhebt, ist von den Schulmeistern nicht begriffen worden. Mir war dieses Wort von jeher das Kennzeichen Ihres wissenschaftlichen Wesens, in welchem der Mensch und das Auge des Menschen hoch über allem Handwerkszeug des Faches waltet, um die sociale Welt in sich wiederzuspiegeln. Ihres Wesens, von welchem die gedruckten Schriften, selber klassisch und unvergänglich, wie der Marmor, der Ihre Züge in dem historischen Saale unserer Bibliothek verewigt, doch bloß ein Stück der ganzen schönen Persönlichkeit gegeben, während das Schulmeisterthum in seinen gedruckten Bänden sich erschöpft und man angesichts seiner immer wieder erstaunt ist, wie aus so wenig so viel hat kommen können.

Am heutigen Tage, da Sie Ihr achtzigstes Jahr vollenden, ziemt es sich wohl für Ihre Freunde, jubelnd auf Ihre ewige Jugend hinzublicken, auf die unverwelkliche Frische des Geistes, der an allen Anliegen des Tages lebendigen Antheil nimmt, ob er nun in den Akten des Göttinger Rathhauses den unauflöslichen Zusammenhang zwischen Vergangenem und Künftigem ermittelt, oder einige Stockwerke tiefer inmitten des Frohsinnes der akademischen Jugend selber wieder zum Studenten emporwächst.

Nur wenige Monate sind vergangen, seit wir mit Ihnen jenes einzige Jubiläum sechzigjähriger Erinnerung feierten, Sie selber der jüngste inmitten des Kreises. Welch andrer Mann unter den deutschen Gelehrten hat jemals solche Erinnerung gefeiert, welch andrer hat auf den schneeigen

Digitized by Google

Höhen des Lebens den Burschenhumor bewahrt, mit dem Sie uns beim Klange der alten Burschenlieder die Geschichte des Heidelberger Erlebnisses von 1828 erzählten!

Möge ein gnädiges Schicksal Sie uns in alter Frische noch lange erhalten; möge manch ein künftiger Gang zum Rohns oder um den Wall die segensreiche Kraft der Göttinger Luft auch fernerhin erproben.

Es ist hart für Sie, an Ihrem heutigen Ehrentage ein Stück von einem Systeme der Nationalökonomie auf dem Geburtstagstisch zu finden. Aber in einem langen Leben lernt man vieles tragen; Sie werden auch dieses zu tragen wissen.

Göttingen, 31. Mai 1889.

Gustav Cohn.

Digitized by Google

Inhalt.

Einleitung.

Erstes Kapitel: Die Stellung der Finanzwissenschaft im System der Nationalökonomie.
Die Abhängigkeit der Finanzwissenschaft S. 1—8. Der Zusammenhang der Finanzwissenschaft mit der Nationalökonomie S. 8—10.

Zweites Kapitel: Die Entwicklung der Finanzwissenschaft.
Kameralwissenschaft und Finanzwissenschaft S. 11—18. Die neuere Finanzwissenschaft S. 18—29.

Erstes Buch.

Das Wesen des öffentlichen Haushalts.

Erstes Kapitel: Der Staat und die öffentlichen Aufgaben.
Die Entwicklung des Staats S. 30—46. Die Entwicklung der Staatszwecke S. 46—61.

Zweites Kapitel: Die historische Entwicklung des öffentlichen Haushaltes.
Privatwirthschaft und Staatswirthschaft S. 61—65. Der werdende Staatshaushalt S. 65—83. Der entwickelte Staatshaushalt S. 83—103.

Drittes Kapitel: Die Arten des öffentlichen Entgeltes.
Oekonomische Analyse der im öffentlichen Haushalt hergestellten Leistungen S. 104—118. Die verschiedenen Arten des Entgeltes S. 118—135.

Viertes Kapitel: Gliederung und finanzieller Zusammenhang der öffentlichen Verbände.
Die Thatsachen der Gliederung S. 135—139. Die Gründe der Gliederung S. 139—149. Der finanzielle Zusammenhang der Glieder S. 149—158.

Fünftes Kapitel: Selbstverwaltung und Voluntarismns.
Das Wesen der Selbstverwaltung S. 159—169. Die Finanzen der Selbstverwaltung S. 170—177. Die freiwilligen Leistungen S. 177—182.

Sechstes Kapitel: Die Ordnung in den öffentlichen Haushaltungen.
Die Ordnung des öffentlichen Bedarfs S. 182—187. Die Deckung des öffentlichen Bedarfs S. 187—202. Die äußere Ordnung der öffentlichen Haushaltungen S. 203—206.

Siebentes Kapitel: Die Arten des öffentlichen Bedarfs.
Die Entwicklung des Naturalbedarfs zum Geldbedarf S. 206—209. Der Personalbedarf (das Beamtenthum) S. 209—221. Der finanzielle Charakter der verschiedenen Verwaltungszweige S. 222—234.

Digitized by Google

Zweites Buch.

Die Lehre von den Steuern.

Erstes Kapitel: Die Gerechtigkeit der Besteuerung.
Steuerrecht und Steuerpflicht S. 235—241. Die Grundsätze der gerechten Besteuerung S. 241—248. Die historische Entwicklung der gerechten Besteuerung S. 249—276. Die Steuerpflicht gegenüber konkurrirenden Verbänden S. 276—284. Die Gerechtigkeit der Ersatzsteuern S. 284—292.

Zweites Kapitel: Der Gegenstand der Besteuerung.
Steuerquelle, Steuerobjekt S. 293—304. Die Ueberwälzung S. 304—311.

Drittes Kapitel: Die historischen Arten der Besteuerung.
Einheit und Vielheit der Steuerarten S. 312—318. Die alten Personalsteuern S. 318—325. Die Zölle S. 325—333. Die Accise S. 333—354. Die Stempelsteuern S. 354—361. Die Monopolien (Regalien) S. 361—384. Die Objektsteuern (Ertragssteuern) S. 384—407. Die Einkommensteuern des 19. Jahrhunderts S. 407—436.

Viertes Kapitel: Das System der Steuern.
Systematische Uebersicht der Steuerarten S. 437—449. Die Erwerbsbesteuerung S. 449—475. Die Besitzbesteuerung S. 475—484. Die Verbrauchsbesteuerung S. 484—503.

Fünftes Kapitel: Die Verwaltung der Steuern.
Staatsverwaltung und Selbstverwaltung des Steuerwesens S. 503—514. Die Ermittlung der steuerpflichtigen Thatsachen S. 514—524. Die Erhebung der Steuern S. 524—531.

Drittes Buch.

Die deutsche Steuergesetzgebung der Gegenwart.

Erstes Kapitel: Die Gliederung der deutschen Steuergesetzgebung.
Reich, Einzelstaaten, Kommunalverbände S. 532—541. Gliederung und Zusammenhang der Steuerarten S. 541—558.

Zweites Kapitel: Die Steuergesetzgebung des Reiches.
Die Zölle S. 558—573. Die inneren Verbrauchssteuern S. 573—596. Die Verkehrssteuern S. 596—601. Post- und Telegraphenverwaltung S. 601—611.

Drittes Kapitel: Die Steuergesetzgebung der deutschen Staaten.
Die Gesetzgebung Preußens S. 612—615. Die preußische Staatsbahnverwaltung S. 615—624. Die Gesetzgebung der kleineren Staaten S. 624—641.

Viertes Kapitel: Die Gemeindesteuergesetzgebung.
Arten und Finanzbedürfnisse der deutschen Kommunalverbände S. 641—647. Die Einnahmequellen der deutschen Kommunalverbände S. 647—652. Die einzelnen Arten der Gemeindesteuern S. 652—669.

Viertes Buch.

Der öffentliche Credit.

Erstes Kapitel: Geschichte des öffentlichen Kredits.
Die Entwicklung des älteren Staatsschuldenwesens in Europa S. 671—705. Die Charakterzüge der Entwicklung des Staatsschuldenwesens S. 705—716. Die Entwicklung des Staatskredits im Spiegel der Theorie S. 716—746.

Zweites Kapitel: Der öffentliche Kredit der Gegenwart.
Die Thatsachen des öffentlichen Kredits der Gegenwart S. 747—756. Die Arten der öffentlichen Schulden S. 756—770. Der Kapitalmarkt und die Verwaltung der öffentlichen Schulden S. 770—791. Das Staatspapiergeld S. 792—804.

Digitized by Google

REESE LIBRARY
THE
UNIVERSITY
CALIFORNIA.

Einleitung.

Erstes Kapitel.

Die Stellung der Finanzwissenschaft im System der Nationalökonomie.

Literatur. Lorenz von Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft. 5. Auflage. 1885—6. Erster Theil. S. 1—49. Adolph Wagner, Finanzwissenschaft 3. Auflage. 1883. Erster Theil. §§ 12—20. G. Cohn, System der Nationalökonomie. Erster Band (Grundlegung). 1885. S. 21—22. §§ 192—197. 213—216. 284. 290—292. 298—304. 329—333. 396—403.

I. Die Abhängigkeit der Finanzwissenschaft.

§ 1. Man pflegt sich wohl allmälig darüber zu verständigen, was die Wissenschaft im Allgemeinen zu bedeuten habe: was ihre Aufgabe sei, was ihr Gegenstand, ihr Inhalt, ihr erreichbares Ziel. Die Mißverständnisse und Zweifel, welche bei einer Diskussion dieser Art aufsteigen, sind gewöhnlich — sofern man von denjenigen Meinungen absieht, mit welchen eine Verständigung überhaupt nicht möglich ist — mit der Besonderheit der Gesichtskreise verknüpft, in welcher die wissenschaftlichen Männer leben.

Nicht ohne Mühe, aber am Ende doch mit Erfolg läßt sich eine Einigung suchen zwischen den Vorstellungskreisen des Juristen und des Mediziners, des Historikers und des Naturforschers, des Detailforschers und des Systematikers. Sind es doch alle mit einander die gebrochenen Strahlen, aus denen sich das Eine Licht zusammensetzt; und bedarf es

Digitized by Google

doch blos einigen guten Willens, welcher jeden Einzelnen veranlaßt, aus einem umfassenderen Standpunkte das Stück seines eigenen Strebens anzuschauen.

Diesem Zwecke haben Betrachtungen dienen wollen, welche in der „Grundlegung" dieses Systems am geeigneten Orte ihren Platz gefunden haben. Theils die Allgemeinheit des Ausgangspunktes, theils die Auseinandersetzung unseres Stoffes mit dem andersartigen Stoffe hat in dem einleitenden Kapitel über „die Methodologie der Staatswissenschaften und der Nationalökonomie insbesondere" und in dem folgenden Kapitel über „die Stellung der Nationalökonomie im Kreise der Wissenschaften" ein solches Ziel im Auge gehabt.

Schwieriger ist die Lösung der Frage: was eine selbständige Wissenschaft sei.

Man könnte dieser Schwierigkeit mit gutem Gewissen aus dem Wege gehen, wenn das Interesse an der Frage ein müßiges wäre. Aber das ist es nicht. Denn das Verhältniß der Abhängigkeit oder Selbständigkeit eines Gebietes in dem gesammten Reiche der Wissenschaften will etwas Aehnliches bedeuten wie der analoge Gegensatz im Leben der Staaten unter einander. Wie bei diesen nach Aristoteles das Wesen des Staats durch das sich selbst Genügende bestimmt wird, so ist auch die selbständige Wissenschaft dasjenige einzelne Stück von der gesammten Wissenschaft, welches sich selbst genügt, welches daher in seinem wesentlichen Bestande auf keine fremde Hülfe angewiesen ist. Wie nun jenes nur kümmerliche Staatswesen sind, verfallende oder erst werdende, welche die Kraft ihrer Existenz aus der Gönnerschaft eines Größeren oder aus dem Zwiste der Nachbaren schöpfen: so ist das eine gebrechliche Wissenschaft, welche die Wurzeln ihrer Erkenntniß weit hinaus streckt über die Schranken ihres eigenen Bereichs. Sie heuchelt den Schein einer Selbständigkeit, welche in Wahrheit eine Abhängigkeit ist und ihre Schranken daher fallen lassen sollte. Oder noch schlimmer — sie lebt ein Scheinleben, welches losgetrennt ist von den eigentlichen Wurzeln des Lebens.

§ 2. Die Schwierigkeit der Frage nach der Selbständigkeit einer Wissenschaft entspringt aus folgenden Gründen.

Zunächst kennen wir den geschichtlichen Hergang (System I § 63), in welchem nur stufenweise und langsam die Wissenschaft sich loslöst von dem nützlichen Denken des Alltagslebens als ein selbstbewußter Zweck. Der tägliche Nutzen aber fragt nicht nach der prinzipiellen Vertiefung, sondern nach der leichten Anwendbarkeit seiner Rezepte; und gerade die

Digitized by Google

nächstliegenden Sorgen des praktischen Lebens verknüpfen in einander die verschiedenartigsten Gesichtspunkte einer prinzipiellen Betrachtung. Es ist daher die Selbständigkeit des praktischen Zweckes, welche sich anheischig macht, eine selbständige Wissenschaft zu erzeugen. Ja, diese Art von Selbständigkeit hat obenein die Ehrwürdigkeit des älteren Rechtstitels für sich, weil zuerst durch den praktischen Nutzen das Bedürfniß des Nachdenkens erregt wird. Und so lange das menschliche Denken, wie es trotz aller Fortschritte heute noch der Fall ist, im Banne dieser gewohnten Nützlichkeit steht, ist es vollends schwierig, mit jenen ehrwürdigen Ueberlieferungen Abrechnung zu halten. Wir sehen daher die Gliederung der Wissenschaften in Gruppen, Fächern, Disziplinen dargestellt, welche nur im Lichte dieses Zusammenhangs verständlich werden. Die hauptsächlichsten Institutionen für die Fortbildung und Ueberlieferung der Wissenschaft tragen diesen Stempel. Ja, aus den neuesten Errungenschaften der Wissenschaften heraus weiß immer wieder der geschäftige Nutzen sich nach seinem Herzen neue Wissenschaften zu gestalten, welche den Mangel an Ehrwürdigkeit durch den Ueberfluß des öffentlichen Beifalls ersetzen.

Ein anderer Grund liegt darin, daß es keine sich selbst genügende Wissenschaft giebt von der Art, wie es das Gleichniß der staatlichen Autarkie vorzeichnet. In der harten Wirklichkeit des Völkerlebens mag die ideale Einheit der Menschheit zurücktreten vor den Schranken der zur Zeit möglichen Volkseinheiten. In der Wissenschaft, deren Beruf es ist, eine fortschreitende Vertiefung der Erkenntniß alles Seins und damit eine fortschreitende Einsicht in den Zusammenhang einer einzigen Gesetzmäßigkeit herzustellen, — in der Wissenschaft ist solche Abschließung nicht haltbar, und jede große Erneuerung der Forschungsweisen und der Systeme rüttelt sie aus ihrem Selbstgenügen auf.

Mit diesem Momente tritt aber beständig in Konflikt die andere, gleichfalls unentrinnbare Nothwendigkeit aller fortschreitenden Erkenntniß: die wachsende Intensität des Anbaues. Wie im landwirthschaftlichen Betriebe die Größe eines Gutes nicht durch einen geographischen, sondern durch einen ökonomischen Maaßstab bestimmt wird, wie demnach auf verhältnißmäßig engem Raume ein großer Betrieb möglich ist, sobald ein hoher Grad menschlichen Fleißes in ihm Platz genommen hat — ebenso in der Wissenschaft. Für die übliche Durchschnittsqualität des Gelehrtenhandwerks liegt heutzutage Voraussetzung und Möglichkeit einer ersprießlichen Bethätigung in einer Beschränkung des Arbeitsfeldes, welche mit der Beschränktheit der geistigen Gaben im Einklang steht. Aus der Maulwurfperspektive dieser Betriebsamkeit ergeben sich selbständige

Digitized by Google

Wissenschaften von einem Range, welcher weit abführt von der tieferen Gemeinschaft aller Erkenntniß. Aber so mächtig ist die Tendenz, welche in dieser Erscheinung breit und selbstbewußt zur Geltung gelangt, daß jedes bessere Bestreben nach einer umfassenderen Gemeinschaft des Besonderen mit dem Allgemeinen nur mühsam zu der Versöhnung des Theiles mit dem Ganzen gelangt.

§ 3. Unter diesen Umständen ist der Begriff einer Wissenschaft, als eines selbständigen Faches der Gesammtheit aller Wissenschaften, allezeit ein schwankender. Er schwankt nach den Gesichtspunkten, die wir kennen gelernt haben, in der Auffassung desselben Zeitalters, desselben Denkerkreises hin und her. Er ist vollends flüssig im Laufe der Zeiten, mit der Wandlung der Umstände, die durch jene Gesichtspunkte angedeutet sind.

Es ist daher auch vergeblich, feste Grenzlinien aufrichten zu wollen, die doch sich nicht behaupten lassen.

Eins aber ist unter allen Verhältnissen möglich und eben dieses ist erforderlich. Nämlich jedes einzelne Stück des Wissens, welches nach praktischem Bedürfniß, nach Gewöhnung, nach Ansprüchen der Spezialisirung, den Namen einer besondern Wissenschaft für sich verlangt, nicht blos auf seine Zugehörigkeit zu dem weiteren Gesammtbereiche der Wissenschaft anzusehen, sondern auch seine ersten Elemente in einen lebendigen Zusammenhang mit dem größeren Ganzen zu setzen. Nur auf diese Weise verdorren die Wurzeln eines Faches niemals; nur auf diese Weise ist man sicher, dem einzelnen Kreise diejenige Lebenskraft zuzuleiten, welche der wesentliche Inhalt des Strebens nach einer „Selbständigkeit" des einzelnen Faches ist.

So kommt es dann, was wir in dem neuesten Zeitalter beobachten, daß die Fortschritte der Forschung und gerade die genaueren Einblicke einer vertieften Methode die geträumte Selbständigkeit einer Reihe von Fachwissenschaften über den Haufen werfen und eine großartige Abhängigkeit derselben an die Stelle setzen. Das ist es, was die heutige Naturwissenschaft uns zeigt, wie sie mit jedem neuen Fortschritte die herkömmlichen Schranken der Medizin, der Botanik, der Zoologie u. s. w. öffnet, wie sie Chemie und Physik einander annähert, wie aus der Masse der Detailforschung heraus die durchschlagende Gewalt großer allgemeiner Einblicke zur Herrschaft gelangt.

Etwas Aehnliches, verkümmert freilich durch die Schwierigkeiten des verwickelteren Stoffes, haben wir an unserer eigenen Wissenschaft erlebt.

Digitized by Google

Es ist kein Widerspruch, es ist nur die Frucht einer verbesserten Forschungsweise, daß Hand in Hand, oder doch jedenfalls im gleichen Zeitalter die liebevolle Sorgfalt zum historischen Stoff des Wirthschaftslebens und die erweiterte Auffassung des Wesens aller Wirthschaft den Charakter unserer neueren Wissenschaft bestimmt haben. Der Versuch, eine Summe dieser Entwicklungen zu ziehen und nach Kräften zu deren Fortsetzung beizutragen, ist in der „Grundlegung" dieses Systems gemacht worden. Wir nehmen diesen Faden blos auf, indem wir nun für die Finanzwissenschaft das Gleiche bethätigen und ihr dasjenige zu Theil werden lassen, was sie sich durch die Fortschritte unserer Wissenschaft errungen hat. Denn wie die gesammte Nationalökonomie zu ihren tieferen Wurzeln zurückgeführt worden ist und damit über den engen Bereich gewohnheitsmäßiger Schranken hinausgehoben, so darf auch die Finanzwissenschaft an ihrer besonderen Stelle ein Aehnliches verlangen, nachdem ihre Fortschritte gleichfalls bedingt worden sind durch die innigere Verschmelzung mit den vertieften Grundanschauungen alles sozialen Lebens.

§ 4. Daß die Finanzwissenschaft ein Theil der Nationalökonomie ist, steht seit lange fest.

Geringfügig ist hier zunächst das Mißverständniß, welches etwa im Wege steht, das Mißverständniß, welches sich an den schwankenden Gebrauch des Wortes „Nationalökonomie" knüpft. Indem nämlich diese Bezeichnung bald für die ganze Wirthschaftswissenschaft, bald blos für den grundlegenden (allgemeinen) Theil derselben gebraucht wurde, geschah es nicht selten, daß man die Finanzwissenschaft der Nationalökonomie als einen Theil dem anderen Theile entgegensetzte. Bewußter und entschiedener geschah das Gleiche, wenn K. H. Rau, seine Zeitgenossen und Nachfolger die „Volkswirthschaftslehre" zur Finanzwissenschaft in dieses Verhältniß setzten. Freilich in diesem Falle entsprang der Gegensatz aus einer deutlichen Absicht, wurde auch mit Konsequenz festgehalten, indem das Ganze der Wirthschaftswissenschaft den Namen der „politischen Oekonomie" erhielt (so neuerdings noch in dem „Handbuch der politischen Oekonomie" von Gustav Schönberg, 1882; 2. Auflage 1885—6). Die Absicht war auf den Gegensatz einer angeblichen „reinen Theorie" zu deren Anwendung im wirklichen Staatsleben gerichtet.

Weder eine Absicht dieser Art noch der schwankende Sprachgebrauch darf nach den in unserer „Grundlegung" gewonnenen Ueberzeugungen die einfache Klarheit des Verhältnisses stören, vermöge dessen es sich hier blos um Allgemeines und Besonderes, um das Ganze und die Theile

Digitized by Google

handelt — um die Theile, deren einer die „Finanzwissenschaft", um das Ganze, welches die „Nationalökonomie" ist. Denn alles, was wir im Folgenden darzustellen haben, ist blos die nähere Ausführung zu den allgemeinen Grundzügen, welche in der „Grundlegung" bereits gegeben sind.

Diese Auffassung entspricht der Hauptsache nach demjenigen, was mit der Entstehung einer selbständigen Wissenschaft vom wirthschaftlichen Leben zum Bewußtsein gekommen ist. Gerade die Schöpfer dieser jungen Wissenschaft, die Physiokraten*), haben die Steuertheorie zum Ecksteine ihrer Wirthschaftstheorie gemacht und damit die Finanzwissenschaft unauflöslich in den systematischen Aufbau des Ganzen hineingestellt. Adam Smith weist der Finanzwissenschaft das fünfte Buch seiner „Untersuchung über den Volkswohlstand" an: „über die Ausgaben und die Einnahmen des Staats". Seiner Tradition folgen bis zur Gegenwart die englischen Handbücher, wie denn Stuart Mill in seinen „Principles of political Economy" ebenfalls das fünfte und letzte Buch dem gleichen Gegenstande widmet und unverkennbar auch in der Anordnung des Einzelnen Adam Smith folgt, nur daß er allgemeinere Erörterungen über den Einfluß der Staatsregierung damit verbindet. Eine Losreißung des Theiles vom Ganzen ist bis zur Stunde in England schon darum nicht versucht worden, weil die Dürftigkeit des Anbaus zu neuer Selbständigkeit nicht verlockte. Auch fehlt ein nennenswerthes Werk, welches diesen Gegenstand als alleinigen behandelt.

§ 5. Indessen die Stellung der Finanzwissenschaft im System der Nationalökonomie wird durch einen anderweitigen Anspruch zweifelhaft gemacht.

Eine Behandlung, welche von der Unterscheidung der „Gesellschaftswissenschaften" und der „Staatswissenschaften" ausgeht, verweist die Nationalökonomie in den Bereich der ersteren Disziplinen, die Finanzwissenschaft in den Bereich der letzteren. Unser Urtheil über die Entgegensetzung dieser beiden großen Gruppen haben wir an seinem Orte bereits abgegeben (I § 54). Die Folge dieser Unterscheidung würde u. A. die sein, daß die Behandlung des sog. bürgerlichen Rechts in die Gesellschaftswissenschaften, die Behandlung des Staatsrechts und alles öffentlichen Rechts in die Staatswissenschaften verwiesen würde. Eine Auseinanderreißung des Zusammengehörigen, deren Unmöglichkeit klar wird, wenn man bemerkt, wie gerade die neueste Entwicklung der Rechts-

*) Vgl. System I §§ 71—73.

Digitized by Google

wissenschaft auf das Unhaltbare einer Grenzlinie zwischen dem sog. Privatrecht und dem sog. Verwaltungsrecht hingeführt hat. Nicht weniger haben die neueren Fortschritte der Wirthschaftswissenschaft dazu beigetragen, den Staat in so enge Beziehung zu den Elementen der Volkswirthschaft zu setzen, daß ein Gegensatz des zu behandelnden Stoffes, welcher die „Gesellschaft" vom „Staate" lostrennt, in der Theorie ebenso wenig Stich hält wie im Leben. Ein haltbarer Gegensatz wäre dann allein möglich, wenn es eine Wissenschaft von den Naturtrieben der Gesellschaft gäbe, wie es in der That die Gesellschaftswissenschaft will, um diese dann dem sittlichen Sollen des Staates entgegenzustellen. Diese Frage aber ist im allgemeinen Theile des Systems von uns so ausreichend besprochen worden, daß an dieser Stelle nichts mehr darüber zu sagen ist.

Näher an die Wirklichkeit heran tritt die unleugbare Beobachtung, daß aus dem Standpunkte der Staatsverwaltung sich eine eigenthümliche Ansicht und Aufgabe ergiebt, nach welcher die Wissenschaft als Staatswissenschaft im engern Sinne zu behandeln ist und eine Gruppe von Staatswissenschaften i. e. S. entsteht, welche die einzelnen Seiten der staatlichen Sphäre behandelt. Jedoch wird auch in diesem Sinne nur dasjenige werthvoll sein, was einen eigenartigen Stoff zum Gegenstande der wissenschaftlichen Behandlung erhebt: die Staatswissenschaften in diesem engeren Sinne werden daher die besonderen Einrichtungen, in welchen der Staat beruht und in welchen er wirksam wird, zu erörtern haben. Es wird dann aber gegenüber den sonstigen Wissenschaften vom Volksleben die Frage entstehen, inwieweit Fleisch und Blut dieser Staatswissenschaften aus jenen andern zu entlehnen sei. Auf diese Weise wird man eine Staatslehre, Verfassungslehre, Verwaltungslehre bis zu einem gewissen Punkte aus den eignen Prinzipien des Staatswesens entwickeln können: über denselben hinaus betritt man einen Boden, auf welchem mit diesen Prinzipien allein nicht mehr auszukommen ist und andersartige Erkenntnisse in Frage kommen. Hier ist es, wo die Rechtswissenschaft, die Wirthschaftswissenschaft, die Naturwissenschaft eingreift und je nach dem in Frage stehenden Gebiete des Staatslebens sich Anerkennung erzwingt.

So also auch steht es mit der Finanzwissenschaft. Von der Spitze des Staatsgebäudes gelangt man zu dem Staatshaushalte ebenso wie aus den Niederungen des Volkshaushalts. Aber die Kenntnisse, welche zur wissenschaftlichen Behandlung des Staatshaushalts nothwendig sind, bleiben immer dieselben und sie ruhen weit überwiegend in dem Verständniß dessen, was das Wesen des Volkshaushalts ausmacht.

Digitized by Google

Sind jene beiden Möglichkeiten offen, so haben wir zufolge unserer Systematik für diejenige der beiden entschieden, welche den wirksameren Zusammenhang zwischen dem Wesentlichen herstellt.

II. Der Zusammenhang der Finanzwissenschaft mit der Nationalökonomie.

§ 6. Um die hier zur Geltung gebrachte Systematik zu bewähren sind einige kurze Erörterungen erforderlich.

Die Einleitung zum allgemeinen Theile der Nationalökonomie, welche in unserer „Grundlegung" gegeben ist, sucht in das Ganze des Lehrgebäudes hineinzuführen durch die folgenden Kapitel: die Auseinandersetzung über das wissenschaftliche Verfahren, zu Wahrheiten in unserem Fache zu gelangen; die Stellung der Nationalökonomie im Kreise der Wissenschaften; die geschichtliche Entwicklung der Disziplin; endlich die Grundbegriffe.

Die Einheit des Theiles mit dem Ganzen, der Finanzwissenschaft mit der Nationalökonomie, wird sich zunächst in der Methodenlehre so sehr erweisen, daß hier von dem Besondern nichts mehr zu sagen ist, was nicht schon von dem Allgemeinen gesagt worden ist. Es wäre an dieser Stelle also einfach darauf zurückzuverweisen. Die Bedeutung der allgemeinen Lehrsätze nach der Weise der älteren Schule, das Verhältniß der deduktiven zur induktiven Methode, der Hypothese zur Erfahrung, insbesondere die Stellung der Finanzgeschichte und Finanzstatistik zur Finanzwissenschaft — alles das könnte etwa nur durch spezielle Beispiele für die Zwecke des besondern Stoffes erläutert werden, unter Voraussetzung des im allgemeinen Theile schon einmal Gesagten: aber dieses doch wieder nur vermittelst einer Reihe von Wiederholungen, welche am einfachsten vermieden werden, indem man auf die Einleitung zum Ganzen verweist.

Ich glaube in jenen voraufgeschickten Erörterungen, namentlich über die Stellung des Seinsollenden zum Seienden im Gesellschaftsleben manches gesagt zu haben, was zur Klärung von Mißverständnissen beizutragen geeignet ist. Die Auseinanderreißung unserer Wissenschaft zu einer Zwiefältigkeit der Aufgaben, welche einmal den historisch-statistischen Stoff und seinen Kausalzusammenhang, dann die praktische Absicht der Lösung schwebender Angelegenheiten im Auge hat, ist ebenso für die Finanzwissenschaft im Einzelnen, wie für die Nationalökonomie im Ganzen

Digitized by Google

durch jene Erörterungen abgelehnt. Sie ist abgelehnt im Sinne eines historischen Quietismus, welcher den rastlosen Fluß des Seinsollenden verkennt, der allem geschichtlichen Stoffe innewohnt, sie ist abgelehnt aber auch im Sinne eines ungestümen Dranges zur Neugestaltung, welcher die Kontinuität alles Gewordenen und Werdenden in den Forderungen des Augenblicks vergißt. Die Versöhnung dieser Gegensätze in Wissenschaft und Leben ist die wahrhaft praktische Probe auf den Werth jener ersten methodologischen Erörterungen, die dem oberflächlichen Blicke zunächst als gleichgültig erscheinen.

Dem zweiten Kapitel der allgemeinen Einleitung entspricht es, wenn wir, wie dort die Stellung der Nationalökonomie im gesammten Umkreise der Wissenschaften, so hier die Fäden aufzufinden suchen, welche aus dem allgemeinen Theile der Nationalökonomie zur Finanzwissenschaft hinüberleiten, um hier ihre nähere Durchführung zu erfahren. Damit ist die Stellung der Finanzwissenschaft im Umkreise der Wissenschaften vom wirthschaftlichen Leben gegeben. Es gehört zu derselben Aufgabe, wenn bei dieser Zusammenknüpfung des besondern Theiles mit dem allgemeinen Theile von selber die besondern Grundbegriffe der Finanzwissenschaft hervorspringen, wie sie das vierte Kapitel der Einleitung für die Nationalökonomie im Allgemeinen gegeben hat.

Die Entwicklung des Faches in seinem historischen Gange und die dazu gehörige Erörterung der hauptsächlichen Literatur wird dann, wie in der allgemeinen Einleitung für das Ganze, so in dieser speziellen Einleitung für die Finanzwissenschaft ein eigenes Kapitel in Anspruch nehmen.

§ 7. Jene Fäden, welche den Zusammenhang zwischen Nationalökonomie und Finanzwissenschaft herstellen, sind die folgenden.

Im ersten Hauptabschnitte des Systems der Wirthschaft, welcher von den Elementen des Wirthschaftslebens handelt, bildet „der Bedarf der Bevölkerung" den Mittelpunkt. Schon bei diesem Anlasse mußte, um nicht einen wesentlichen Bestandtheil des Gesammtbedarfs in jeder Volkswirthschaft unbeachtet zu lassen, auf den „Bedarf der öffentlichen Haushaltungen" hingewiesen werden, auf die entscheidenden Anlässe und hauptsächlichen Gegenstände desselben (I §§ 213—216). In demselben Kapitel ist die Ordnung in der Gestaltung des Bedarfs aus allgemein wirthschaftlichem Standpunkte erörtert worden und in den allgemeinen Aufgaben der wirthschaftenden Gesellschaft zugleich das Besondere des öffentlichen Haushaltungsbudgets berührt worden (§§ 192—197).

Digitized by Google

Diese Fäden nimmt das erste Buch unserer Finanzwissenschaft auf, wenn es in seinen Erörterungen über „das Wesen des öffentlichen Haushalts" in dessen erstem Kapitel den Staat und die öffentlichen Aufgaben, in dessen sechstem und siebentem Kapitel die Ordnung in den öffentlichen Haushaltungen und die Arten des öffentlichen Bedarfs behandelt.

Es ist aber diesem ersten Buche noch von andern Enden der Grundlegung her vorgearbeitet worden, wenn in dem zweiten Hauptabschnitt über „die Gestaltung des Wirthschaftslebens" der Staat als ein Bestandtheil der sittlichen Ordnung (§ 284) betrachtet wird; wenn ferner in der „Gliederung des Zusammenlebens" neben der sog. freien Konkurrenz die Verbände erörtert werden (§§ 298—304). Beides wird von dem ersten Kapitel des unten folgenden ersten Buches wieder aufgenommen.

Die Frage nach Freiwilligkeit oder Zwang in der öffentlichen Thätigkeit ist theils in der Erörterung der Verbände (§§ 301—302) theils in der Erörterung des wirthschaftlichen Handelns (§§ 290—292) besprochen worden. Dieser Frage ist das fünfte Kapitel des ersten Buches gewidmet. In seiner Behandlung der „Selbstverwaltung" greift es zugleich in das Kapitel über die Arbeitstheilung (§§ 246—247) zurück.

Was für den allgemeinen Theil der Nationalökonomie in der „Gruppirung der Gesellschaft" „die Entwicklung des Volksganzen und die Völkergesellschaft" bedeutet (§§ 329—335), nimmt das unten folgende vierte Kapitel auf, indem es über die „Gliederung der öffentlichen Verbände" redet.

Es ist endlich das große, den Hauptbestandtheil jeder Finanzlehre bildende Problem, die Steuertheorie, welche gebührendermaßen bereits in der allgemeinen Lehre vom Preise Berücksichtigung gefunden hat: als „die Werthbestimmung in den Verbänden" (§§ 396—403).

Das dritte Kapitel des ersten Buches knüpft hier an, indem es von den verschiedenen Arten des öffentlichen Entgeltes handelt. Und zwei ganze Bücher unserer Finanzwissenschaft (das zweite und das dritte Buch) beschäftigen sich mit der allgemeinen und der speziellen Steuerlehre. Wie dann endlich das vierte Buch „von den öffentlichen Schulden" auf der allgemeinen Lehre vom Kredit ruht (I §§ 415—423).

Dieses der Zusammenhang des allgemeinen Theils mit dem besonderen Theile.

Digitized by Google

Zweites Kapitel.

Die Entwicklung der Finanzwissenschaft.

Literatur. W. Roscher, Geschichte der Nationalökonomik in Deutschland. 1874. A. Wagner, Finanzwissenschaft. 3. Auflage. Erster Theil. 1883. §§ 21—30. G. Cohn, System. I §§ 63—122.

I. Kameralwissenschaft und Finanzwissenschaft*).

§ 8. Die Vorbereitung einer Wissenschaft durch ihre vorwissenschaftliche Epoche beruht auf der unabänderlichen Thatsache, daß, wie im Leben überhaupt, so auch im Denken die Nothdurft der menschlichen Entwicklung Vermittlungsstufen voraussetzt, welche auf der Höhe der Entwicklung kümmerlich erscheinen. Das Denken in seiner höchsten Bestimmung, als sich selbst genügende Verwirklichung des Dranges nach Erkenntniß der Welt, tritt spät in den Gesichtskreis der Menschheit. Und selbst, nachdem diese Stufe erreicht ist, sind es doch immer nur sehr

*) Das Wort „Finanz" findet Grimm (Wörterbuch 3, 1639) in der deutschen Literatur nicht vor dem 16. Jahrhundert, und zwar zunächst beständig im übeln Sinne gebraucht für Betrug, List u. s. w. So noch bei v. Seckendorff, Der Teutsche Fürstenstaat, 1656. Erst im 17. Jahrhundert ist diese schlimme Bedeutung allmälig erloschen, und erst im 18. Jahrhundert verengt sich der Begriff zu der Bezeichnung der Staatseinkünfte: so bei Justi. Während im Sprachgebrauch des täglichen Lebens noch heute (in Deutschland wie im Ausland) der erweiterte Begriff der früheren Zeit, zwar nicht im übeln Sinne, beliebt ist. Das Etymon ist (Diez, Etymol. Wörterbuch der romanischen Sprachen, 3. Aufl. 1869, I, 180) finis, welches im Mittellatein: Ende, Friede, Abschluß einer Sache und daher Bezahlung bedeutet; altfranzösisch: fin, englisch: fine = compositio. Im Mittellatein ist das daher abgeleitete financia = praestatio pecuniaria, Geldzahlung überhaupt. Nahe übereinstimmend mit dieser Etymologie ist diejenige von pagare, payer aus lat. pacare, „befriedigen" = solvere (Diez I, 300). Im Englischen ist die Bedeutung des Wortes „Finance" bis zur Stunde, selbst im wissenschaftlichen Sprachgebrauch, noch sehr schwankend. So erklärt zwar der verbreitete Chamber's English Dictionary (Edited by James Donald 1872) finance = revenue from fines or compulsory payments, public money, the science of public revenue; aber noch ganz neuerdings (1886) betitelt ein namhafter englischer Volkswirth und Statistiker, R. Giffen, eine Sammlung von Abhandlungen als „Essays in Finance", welche auch nicht einen einzigen finanziellen Gegenstand (im Sinne der „Finanzwissenschaft") behandeln, sondern ausschließlich Gegenstände wie: Handelsstockung, Goldzufuhr, Bankdiskont, Fortschritt der arbeitenden Klassen, Steigerung des Arbeitslohnes u. dgl. m.

Digitized by Google

Wenige in einem Volke, welchen dieselbe zum Bewußtsein kommt. Die große Mehrzahl, auch derjenigen, welche sich die Gebildeten nennen, fragt nach dem nützlichen Zwecke des Denkens und wird ungeduldig, wenn derselbe auf sich warten läßt; wogegen die sinnliche Handgreiflichkeit dieses Nutzens mit kritikloser Begeisterung gefeiert wird, wie wir es gerade heute bei der Naturwissenschaft erleben.

Auf früheren Stufen vollends giebt es noch gar kein andres Denken als dasjenige, welches dem unmittelbaren Nutzen dient, und je näher den Anfängen der Kultur, um so größer ist die Nüchternheit des praktischen Zweckes. Es ist zunächst eine ungeregelte Phantasie und eine dürftige Erfahrung, welche diesem Denken zu Grunde liegt: aber eben dieses phantastische Denken steht in desto grellerem Kontraste zu der Nüchternheit seiner Absicht.

So ist es auch mit der Entwicklung unserer Wissenschaft gegangen. So insbesondere mit demjenigen Theile derselben, mit welchem wir uns jetzt beschäftigen.

Die letzte Vorstufe der eigentlich wissenschaftlichen Periode baut sich auf einer Praxis auf, welche das höchste Organ des praktischen Lebens, der Staat, für seine eigenen Zwecke entwickelt. Die überlegene Intelligenz dieser staatlichen Praxis ist es, welche das wissenschaftliche Denken vorbereitet.

Der Name dafür ist der bekannte der Kameralwissenschaft.

§ 9. Johann Heinrich Gottlob von Justi, um hier den bedeutendsten Vertreter*) hervorzuheben, nennt in seiner „Staatswirthschaft" (oder

*) Für die ältere kameralistische Literatur verweise ich, wie bereits im ersten Bande, auf Roscher's Geschichte der Nationalökonomik in Deutschland. Ueber den entscheidenden Grund, aus welchem ich auf diese Literatur nicht eingehe, habe ich mich an seinem Orte ausgesprochen (I § 63 ff.). Es wird immer möglich bleiben, mit einer gewissen Begeisterung, welche man zu der Lektüre der älteren Kameralisten hinzu bringt, in ihnen bereits die entscheidenden Einsichten in das Wesen des Volks- und Staatshaushalts zu entdecken. Indessen abgesehen davon, daß es an sich eine seltene und rühmenswerthe Kraftanstrengung ist, welche dieses zu Wege bringt, sollte man die Mühe des Studiums doch so weit ausdehnen, daß man nicht gar zu empfindliche Fehlgriffe thut. Ein solcher aber scheint es mir zu sein, wenn Lorenz von Stein „Klocks mächtige Persönlichkeit" (Finanzarchiv, 1884, S. 30) zum Schöpfer der deutschen Finanzwissenschaft macht, während die ältere Literatur von ihm weiß, daß „sein größtes Verdienst ist, daß er des Faust's Consilia auf eine ganz unverzeihliche Art geplündert und ausgeschrieben hat, ohne des Mannes je mit einem Ehrenwort zu gedenken" (Karl Heinr. Lang, Historische Entwicklung der Teutschen Steuerverfassungen,

Digitized by Google

„Systematische Abhandlung aller ökonomischen und Kameralwissenschaften, die zur Regierung eines Landes erfordert werden", 1755) Colbert den größten Finanzminister, der vielleicht je gewesen sei, um dessentwillen weil er nach dem Charakter eines wahren Kameralisten das Land anzubauen und mit Kommerzien und Manufakturen zu bereichern suchte, damit sie im Stande wären, die Vermehrung der Abgaben zu ertragen, wie er denn wirklich die königlichen Einkünfte dreimal höher gebracht habe, als er sie bei Antritt seines Ministerii gefunden habe*).

Justi hat hiemit die Auffassung wiedergegeben, welche das ganze Zeitalter beherrscht. Der Wohlstand der Bevölkerung und die Bevölkerung selber (die ihrerseits zum Vermögen des Staats gehört**) wird angesehen aus dem Standpunkte des Staatsbedarfs. Die Beförderung dieses Wohlstands ist Mittel für den Staatszweck. In diesem Sinne theilt Justi sein Werk in die beiden Theile, deren erster „die Lehre von Erhaltung und Vermehrung des Vermögens des Staats", deren zweiter „die Lehre von dem vernünftigen Gebrauche des Vermögens des Staats" behandelt. Die Disziplinen, welche in dem ersten Theile erörtert werden, sind: die Staatskunst, die Polizei- und Kommerzienwissenschaft nebst der Haushaltungskunst; in dem zweiten Theile wird „die eigentliche Kameral- oder Finanzwissenschaft" vorgetragen.

Wir sehen hier im Gegensatze zu dem allgemeineren Begriff der „Kameralwissenschaften" die Bezeichnung der Kameralwissenschaft im engeren Sinne oder der „eigentlichen Kameralwissenschaft" mit „Finanzwissenschaft" gleichbedeutend gebraucht.

Der Inhalt dieser Wissenschaft ist folgender. Im ersten Buche, welches zwei Drittel des Ganzen einnimmt, wird von Aufbringung der zu dem Aufwande des Staats erforderlichen Kosten gehandelt; im zweiten Buche von den Ausgaben des Staats; im dritten Buche von der Verwaltung d. h. von der Einrichtung und dem Zusammenhange des Kameralwesens.

In der Erörterung des Hauptabschnittes, von der Aufbringung der Kosten, verwirft Justi die herkömmliche, dem Staatsrechte sich anschließende Scheidung des Fiskus und des Aerarium. Die Einkünfte des Fiskus, worunter man vornemlich die Kammergüter und Regalien rechnete, sollten besonders zur Unterhaltung der Person des Regenten und seiner Hoheit

1793, S. 10), was durch eine Reihe von Zitaten, davon einzelne bis zu sechs Bogen lang, belegt wird. Eben dieser geplünderte Faust aber erscheint Stein „ziemlich unbedeutend neben Klock".

*) I S. 18.

**) II S. 5.

Digitized by Google

bestimmt sein; die Einkünfte des Aerarium aber sollten besonders zum Schutze des Landes und zur Beförderung der öffentlichen Wohlfahrt dienen: die ersteren von den Kammerkollegien, die anderen als Ergebniß der von den Ständen bewilligten Abgaben von den Vertretern der Landschaft verwaltet. Dieser Unterschied, auf welchen zu Justi's Zeit bereits „fast in allen Ländern wenig oder gar kein Betracht genommen werde, hat in Ansehung der Natur der Sache gar nichts Wesentliches zum Grunde und ist mithin in der Lehre von den Einkünften des Staats von geringem Nutzen". Aller Aufwand des Staats habe einen einzigen und gemeinschaftlichen Endzweck, nämlich die Beförderung seiner Wohlfahrt; die Unterhaltung der Person des Regenten gehöre dazu ebensowohl wie alle andern Kosten.

Die ordentlichen Einkünfte des Staats könne man ungleich besser nach ihrer Natur abhandeln, wenn man die Quellen und Gegenstände derselben zum Grunde lege. Der Quellen gebe es vier. Die erste besteht in den Gütern, welche dem Regenten oder dem Staat unmittelbar gehören (Krongüter, Kammergüter, Domänen); die zweite Quelle beruht auf gewissen, der Majestät oder Landeshoheit über einige unmittelbar zu dem Staatsvermögen gehörige Dinge anklebenden Rechten, welche zwar die gesammte Wohlfahrt des Staats zum Hauptzwecke, zugleich aber die Einkünfte zu einigen wichtigen Nebenzwecken haben, und diese Rechte werden Regalien genannt. Die dritte Quelle fließt aus dem wirklichen Beitrag der Unterthanen, welchen diese zu dem großen Aufwande der Regierung von den Nutzungen ihres Privatvermögens (das zugleich zu dem allgemeinen Vermögen des Staats gehört) leisten, und welcher Beitrag den Namen der Kontributionen, Steuern und Abgaben führt. Die vierte Quelle endlich entsteht aus gewissen Rechten, deren Zweck nicht auf Einkünfte gerichtet ist, die aber zufälliger Weise Einkünfte abwerfen.

Wie in der Verwerfung der staatsrechtlichen Scheidung von Fiskus und Aerarium als Eintheilungsgrund für die Staatseinnahmen, so in der hervortretenden Betonung des Steuerwesens im Gegensatze zu Domänen und Regalien zeigt sich Justi als Lehrer eines neueren Zeitalters. Aber auch theoretisch tritt er nahe an die eigentlich wissenschaftliche Periode der Finanzwissenschaft heran, wenn er ausführt: das Vermögen des Staats ist größtentheils in dem Besitze der Privatpersonen, und man würde das Vermögen endlich vernichten, wenn man es in seiner ganzen Substanz zum Staatsaufwande verbrauchen wollte; daher muß nur die „Nutzung" des Vermögens oder der „Gewinnst" genommen werden; weil aber die Unterthanen von ihrem Gewinnste gleichfalls leben wollen, so kann nur ein Theil desselben zu den Kosten des Staats herangezogen werden.

Digitized by Google

Hat hiemit Justi nach seinem Theile die von ihm vermißte systematische Behandlung geliefert (er wundert sich in der Einleitung seines Werkes, daß sich philosophische Köpfe mit der Kameralwissenschaft bisher gar nicht abgegeben haben): so tritt mit größerer Entschiedenheit eine philosophische Behandlung durch seine französischen Zeitgenossen, die Physiokraten, ein.

§ 10. Die Steuertheorie der Physiokraten steht dem Gedankengange der Kameralisten insofern nahe, als dort wie hier der Gesichtspunkt des Staatsbedarfs der Ausgangspunkt des ökonomischen Denkens ist. Dort wie hier ist es der sich emporarbeitende Staatsgedanke, welcher die Mittel für seinen Haushalt sucht. Die Kameralisten erkennen ihre Aufgabe darin, daß sie das Land bereichern, damit dieses im Stande sei, die Vermehrung der Abgaben zu ertragen. Die Physiokraten leugnen freilich zufolge ihrer Reaktion gegen die Entwicklung der Staatsaufgaben die Nothwendigkeit einer Vermehrung der Abgaben. Jedoch nicht nur, daß sie in dieser Hinsicht inkonsequent sind, wie denn etwa Turgot ganz überspannte Vorstellungen von der Aufgabe des Staats für den Volksunterricht hat, die sich den Wünschen heutiger Sozialisten an die Seite stellen: die Nothwendigkeit der Abgaben erkennen sie in jedem Falle an und suchen die Volkswirthschaft so einzurichten, daß diese, wo nicht höhere Abgaben, doch die bisherigen Abgaben ohne Schaden ertragen kann. Sie sehen daher die Volkswirthschaft mit dem Auge eines Regenten an, welcher gleich dem guten Verwalter eines privaten Betriebsunternehmens einen möglichst hohen und dauernden Ueberschuß aus der Produktion zu erzielen sucht und zwar dadurch, daß er die produktiven Kräfte, insbesondere die Arbeiter mit schonender Rücksicht behandelt. Jede Zumuthung an Opfern, welche irgend einem Gliede in dieser Kette des produktiven Betriebes gemacht wird, gilt als eine Verkümmerung der Produktivkraft. Hieraus folgt eine Ansicht des Steuerwesens, welche auf solche Störungen des Produktionsprozesses verzichtet und das nothwendige Erforderniß an öffentlichen Lasten vermöge der „einzigen Steuer" (impôt unique) direkt an den Ueberschuß der Produktion, an den Reinertrag, richtet. Offenbar sind nach dieser Anschauung die Steuern, welche die persönlichen Bedarfsgegenstände der Produzenten belasten, mit demselben Vorwurf behaftet wie die anderen Steuern, welche in den Produktionsprozeß durch Belastung der Rohstoffe, der Maschinen, der Verkehrsmittel störend einzugreifen wagen. Da aber die Gesammtheit des wirthschaftenden Volkes, bis allein auf die Grundherren, unter jener Vorstellung des Produktionsprozesses erscheint,

Digitized by Google

so faßt sich die Steuerpolitik dieser Anschauung in der ununterschiedlichen Verwerfung aller „indirekten" Steuern zusammen, und damit überhaupt eine „direkte" Steuer übrig bleibt, welche als einzig erlaubte die erforderlichen Mittel für das Gemeinwesen liefert, dazu ist die Theorie vom Reinertrage der Produktion unentbehrlich.

In einem kurz zusammengefaßten Einblick in die Entwicklung unserer Wissenschaft ist es nun von wesentlicher Bedeutung, zu beobachten, wie der philosophische Scharfsinn, welcher an diese Theorie des Reinertrags gesetzt wird, für die elementare Logik der ganzen jungen Wirthschaftslehre schöpferisch wird. Hier springen zum ersten Male die Grundbegriffe hervor, welche sich um den Begriff der „Produktivität" gruppiren; hier wird die praktische Aufgabe einer neugestalteten Steuerpolitik die Geburtshelferin einer neuen Wissenschaft vom Finanz- und Wirthschaftsleben.

In der ursprünglichen Gestalt, bei den Physiokraten, erscheint der verfügbare Reinertrag der Volkswirthschaft ausschließlich in der Grundrente der privaten Grundeigenthümer. In der verbesserten Gestalt, nach der Denkarbeit eines halben Jahrhunderts, in Grundrente und Kapitalgewinn.

Es ist abermals ein halbes Jahrhundert erforderlich, um die Tradition jenes Standpunktes zu überwinden, welcher die Volkswirthschaft als einen Durchgangsprozeß für die Erzeugung von Steuerkraft betrachtet; um also die Reinertragslehre, nachdem sie für die Wissenschaft ihre Schuldigkeit gethan hat, auf immer zu verabschieden.

§ 11. Indessen wenn die praktische Aufgabe, welche auf die erste wissenschaftliche Schule einwirkte, die Nationalökonomie unter den Gesichtspunkt der Besteuerung rückte und auf lange hin darunter festhielt: so war es eben doch ein Größeres, welches die Bedeutung dieser Schule begründet hat. Es war der philosophische Umkreis, aus dem sie herausgetreten war, oder in welchen sie vielmehr die ökonomischen und finanziellen Betrachtungen hineinversetzte. Das andere, höhere Moment, welches schöpferisch wird für die Entstehung einer neuen Wissenschaft, neben den Fortschritten der rationellen Praxis, nämlich die Mutterwissenschaft, aus welcher die Tochterwissenschaft sich ablöst, war bei der Entstehung des ersten wissenschaftlichen Systems der Nationalökonomie in eminentem Grade betheiligt.

Weil es die Moralphilosophie war, die hier dazu half, diese junge Wissenschaft zu begründen, so war damit auch ein anderweitiger Gesichts-

Digitized by Google

kreis gegeben als derjenige der rationellen Steuerpolitik. Es setzt daher hier bereits der erweiterte Gedanke ein, welcher dann ein Jahrhundert braucht, um zu klarem Bewußtsein durchzudringen, daß die wirthschaftende Gesellschaft der eigentliche Gegenstand der Betrachtung sein muß, in welchem das Finanzwesen nur ein einzelner Theil sein kann.

Bekanntlich ist es nicht blos die französische Staats- und Moralphilosophie gewesen, welche auf so epochemachende Weise in unsere Wissenschaft eingegriffen hat; es war um dieselbe Zeit oder bald danach die mit der französischen nahe verwandte englisch-schottische Moralphilosophie, welche ihrerseits Aehnliches leistete. Durch das Werk von Adam Smith „über die Natur und die Ursachen des Volkswohlstandes" (1776) erhält auf ein Jahrhundert hin die Finanzwissenschaft ihren Platz im Systeme der Nationalökonomie angewiesen. Und wie dieses Werk überhaupt eine den Physiokraten gegenüber gemilderte Auffassung der neuen Wissenschaft vorträgt, welche sich den überkommenen Zuständen annähert, so ist auch die Finanzlehre derart mit dem damals Bestehenden in Zusammenhang gebracht, daß sie die wesentlichen Grundzüge enthält, auf welchen jetzt die Wissenschaft der verschiedenen Nationen sich aufbaut.

Dieser Aufbau erhält in Deutschland seine eigenthümliche Gestalt dadurch, daß die Hinterlassenschaft der Kameralisten sich mit der neuen Theorie verbindet. Wenn man Justi's Finanzwissenschaft mit den um fast achtzig Jahre später (1832) erschienenen „Grundsätzen der Finanzwissenschaft" von Karl Heinrich Rau vergleicht und wenn man dieses letztere Werk abermals bis in seine letzte Ausgabe von 1864—1865 verfolgt: so ergiebt sich, daß über einen Zeitraum von hundertundzehn Jahren hin die Erbschaft der Kameralwissenschaft in ihrem wesentlichen Bestande reicht. Die Grundgedanken des Adam Smith haben freilich daneben ihren Platz gefunden, ja sie sind die leitenden Ideen geworden; aber theils ist es die fortschreitende Abschwächung ihres Radikalismus, welche die Grundsätze der Finanzwissenschaft den gegebenen Verhältnissen und hiemit der empiristischen Kameralwissenschaft mehr und mehr annähert; theils ist es die Kameralwissenschaft selber, welche bereits von jenem Radikalismus der Aufklärungsperiode manches in sich aufgenommen hatte, wie denn Justi im Eingange seiner Finanzwissenschaft es für einen unleugbaren Grundsatz erklärt, daß sich der Regent in keinerlei Arten der Nahrungsgeschäfte und Gewerbe einlassen dürfe (II, 63), wie er für unentgeltliche Rechtspflege eintritt (I, 118), wie er die Finanzregalien, diejenigen im strengen Sinne, verwirft und nur einen finanziellen Nebenzweck bei gemeinnützigen Staatsanstalten zuläßt (II, 113).

Digitized by Google

§ 12. Wenn im Gegensatze zu dem abstrakten Dogmatismus der Smith'schen Schule, wie ihn für Deutschland namentlich der Kantianer Ludwig Heinrich von Jakob (Staats-Finanzwissenschaft, 1821) bezeichnet, die Fortwirkung der Kameralwissenschaft in der Theorie des 19. Jahrhunderts werthvoll erscheint: so ist es bezeichnend für den Zustand der Forschung, daß es wesentlich Finanzpraktiker sind, welche aus dem Leben der Gegenwart heraus in ähnlichem Sinne der Wissenschaft dienen. So der badische Staatsmann Friedrich Nebenius durch seine Schrift über den öffentlichen Kredit (1820, 2. Auflage 1829); so der württembergische Finanzpräsident von Malchus (Handbuch der Finanzwissenschaft und Finanzverwaltung, 1830); so namentlich der preußische Staatsrath J. G. Hoffmann (Die Lehre von den Steuern, als Anleitung zu gründlichen Urtheilen über das Steuerwesen mit besonderer Beziehung auf den preußischen Staat, 1840); und endlich der österreichische Finanzmann Karl von Hock (Die öffentlichen Abgaben und Schulden, 1863).

Dank diesem Einflusse der praktischen Erfahrungen drängt sich ein breiter Realismus an die Stelle der Doktrin des 18. Jahrhunderts, wie es namentlich bei J. G. Hoffmann der Fall ist.

Jedoch man begreift, daß es eine kümmerliche Fortentwicklung der Wissenschaft ist, welche in dieser Art zwischen Doktrinarismus und Empirismus hin und her schwankt. Der wirkliche Fortschritt mußte vielmehr darin gesucht werden, daß einmal die philosophischen Grundlagen der jungen Wissenschaft des vorigen Jahrhunderts vertieft, daß andererseits der positive Stoff des Finanz- und Staatslebens durch eine verbesserte Methode fruchtbar gemacht wurde.

Auch hier ist auf Zusammenhang und Gedankengang unseres allgemeinen Theils und seiner literarhistorischen Einleitung lediglich zu verweisen. Nur über das Einzelne der neueren finanzwissenschaftlichen Literatur ist hier noch in Kürze zu reden.

II. Die neuere Finanzwissenschaft.

§ 13. Wir können hier nicht anders als zuerst von Lorenz von Stein sprechen.

Wenn man sein „Lehrbuch der Finanzwissenschaft" (1860; 5. neubearbeitete Auflage 1884—1886) mit demjenigen Lehrbuche vergleicht, an dessen Stelle es in seiner Weise zu treten gesucht hat und theilweise

Digitized by Google

auch wirklich getreten ist, mit demjenigen K. H. Rau's, so bildet es einen Kontrast, welcher kaum größer gedacht werden kann. Abgeschlossene Wahrheiten kann kein Buch, auch kein Lehrbuch enthalten: es kann aber nach seinem eigentlichen Zweck den ungefähren Stand der Lehrmeinungen in einer relativen Abgeschlossenheit darstellen. Die Vorzüge des Rau'schen Werkes beruhen darauf. Die gänzliche Entfernung, ja offenbare Unkenntniß der tieferliegenden Probleme, und hiemit alles dessen, was Reiz und Bedeutung unserer neueren Wissenschaft ausmacht, bringt es zu Wege, daß der Lernende ein Gefühl angenehmer Sicherheit empfängt, daß ihm ein leicht zugänglicher Schematismus, nüchterne und am liebsten recht platte Wahrheiten vorgetragen werden, dazu dann aber mit ehrlichem Bemühen die positiven Materialien der Gesetzgebung und Statistik die Verbindung mit dem praktischen Leben vermitteln. Das ist es zunächst, was der gemeine Menschenverstand des Lernenden wünscht, was er am leichtesten bewältigen kann. Ueber Zumuthungen an angestrengtes Nachdenken hat er sich nicht zu beklagen.

Lorenz Stein ist nun wohl derjenige gewesen, welcher wie kein Zweiter ein Lehrbuch von anderem Schlage geschrieben hat. Die wesentliche Bedeutung desselben liegt ganz und gar nicht darin, daß es einen Durchschnitt zieht aus der Gesammtheit der bisherigen Forschungen. Vielmehr dient ihm die Form des Lehrbuches als passende Gelegenheit, kühne Konstruktionen zu entwerfen, welche — weit über die Grenzen der vorgetragenen Fachwissenschaft hinaus — neue systematische Bauwerke aufführen. Diese Konstruktionen sind zum Theile mit den Raketen eines Feuerwerkes zu vergleichen, welche für einen Augenblick blendendes Licht verbreiten, um uns danach in tieferem Dunkel zu lassen. Stein's Lehrgebäude kann uns desto weniger das Gefühl der Sicherheit und Wohnlichkeit erwecken, weil sein eigener Schöpfer es uns alsbald in neuen Entwürfen, abermals kühner konstruirt, abermals problematischer vorführt. Noch viel weniger vermag die Behandlung des Positiven, der Literatur, der Gesetzgebung, der Statistik, uns die Empfindung der Sicherheit zu geben. Auch dieses Einzelne ist vielmehr in einem großen Wurfe behandelt.

Und dennoch muß man vom Geiste gänzlich verlassen sein, man muß von der Fortentwicklung aller Wissenschaft, zumal der unsrigen, eine sehr abstrakte Vorstellung haben, wenn man im Zweifel ist, ob man sich dessen zu freuen habe, daß auf einen K. H. Rau ein Lorenz Stein gefolgt ist. Nicht als ob hier etwas geschaffen ist, was das ältere Werk für das neue Zeitalter ersetzen könnte, sondern weil damit seit einem Menschenalter ein Ferment in die Wissenschaft geworfen ist, welches sich

Digitized by Google

bis zur Stunde jedem denkenden Leser des Stein'schen Werkes in anregender, ja aufregender Kraft bewährt. Es ist charakteristisch, daß die fortschreitenden Jahre des Mannes und die neuen Ausgaben des Buches das Gegentheil von demjenigen bringen, was man bei einem anderen Verfasser in solchem Falle erwarten sollte. Statt einer fortschreitenden Befestigung und Verdichtung der Wahrheiten ein immer mehr in die Weite gehender Ausbau. Aus dem ursprünglichen Einen Bande werden zwei Bände, zuletzt sogar deren vier. Damit steht im Zusammenhange eine immer weiter ausgreifende Systematik, deren Werth an sich zweifelhaft, für den Lehrbuchzweck jedenfalls mehr als zweifelhaft ist. In Folge davon in der Behandlung des Stoffes theils eine bedeutsame Betonung des minder Bedeutsamen, theils mancherlei Wiederholung des ohnehin Ungewissen.

Nach der Auffassung, welche wir geltend gemacht haben, ist es keineswegs ein Bedürfniß der vertieften und erweiterten Beziehungen zwischen Finanzwesen und Staat, daß die neue Erörterung der Finanzwissenschaft gleichsam in einem Meere allgemein staatswissenschaftlicher Gedanken untertauche. Wir halten es vielmehr für ein Ueberwuchern des Triebes zum Systematisiren, welches für die Fortbildung der Wissenschaft und vollends für den Lehrbuchzweck verwirrend wirkt, wenn jedes neue Stück des Wirthschaftslebens gleichsam aus eigenthümlichen und jedenfalls sehr breit entwickelten Wurzeln hergeleitet wird — wie es bei Stein geschieht, in einem gewissen Einklange mit seinem dialektischen Gegensatze von Staat und Gesellschaft, indem er „Volkswirthschaftslehre" — „Verwaltungslehre" — „Finanzwissenschaft" auseinanderreißt. Die Durchsichtigkeit dieser Systematik wird vollends erschwert, wenn in den verschiedenen Gebieten dieselben Begriffe in ganz verschiedener Bedeutung gebraucht werden, was eben in der neuesten Bearbeitung der Finanzwissenschaft der Fall ist, wenn mit vielem Nachdrucke jetzt eine Scheidung in „Finanzverfassung" und „Finanzverwaltung" beliebt wird, welche mit freier Willkür die sonstige Bedeutung der Begriffe „Verfassung" und „Verwaltung", die bei den anderen wie bei Stein selber herkömmlich ist, durchkreuzt.

Es muß unsererseits hier immer wieder auf früher Gesagtes zurückverwiesen werden, zumal auf die encyklopädischen und methodologischen Bemerkungen über das Verhältniß des „Rechts" zur „Wirthschaft". Denn nur durch eine unbefangene Klarheit über die Elemente des zur Sache gehörigen Denkens kann man sich gegen einen imposanten Nebel schützen, welcher sich aus einem Ueberflusse stattlicher Worte aufthürmt.

Digitized by Google

§ 14. Wenn wir blos mit kurzer Erwähnung das zugleich mit Stein's Buch erschienene „Lehrbuch der Finanzwissenschaft" von Karl Umpfenbach (1859–60) an dieser Stelle nennen, welches an manchem Punkte mit tüchtigem Scharfsinn*) in die herkömmliche Doktrin einschneidet (unter anderem bei der Theorie der Regalien): so knüpft sich äußerlich ganz unmittelbar an Rau's Werk dasjenige von Adolph Wagner an.

Zunächst der von Rau selber gewünschte Bearbeiter der sechsten Ausgabe von Rau's Finanzwissenschaft nach dessen Tode (1870), wird doch keiner in der neuen Generation der deutschen Nationalökonomen so sehr wie A. Wagner zu der Ueberzeugung gedrängt, daß die Finanzwissenschaft durch ein vertieftes Verhältniß zur Nationalökonomie und abermals durch eine vertiefte Erkenntniß des ökonomischen Lebens umzugestalten sei. Die hier beabsichtigte Umgestaltung ist wesentlich verschieden von derjenigen, welche Lorenz Stein versucht hat. Denn nicht ein luftiger Ausbau in allgemein staatswissenschaftlicher Richtung ist hier die Absicht: vielmehr ist die eigentliche Arbeit vor allem auf eine einschneidende Umgestaltung der allgemeinen Wirthschaftstheorie gerichtet, an welcher Lorenz Stein nichts oder Geringes zu ändern gefunden hat — abgesehen von jenen großen mittelbaren Einflüssen, die er ausgeübt hat, aber auf seine eigene Volkswirthschaftslehre nicht hat einwirken lassen.

Es war ein wunderbares Zusammentreffen, daß dieser Konflikt der kameralistischen Ueberlieferung, der behaglichen Seelenruhe ihrer Rezeptirkunst mit dem stürmischen Vorwärtsdrängen einer vom Sozialismus stark beeinflußten neuen Richtung, gleichsam in demselben Hause ausbrechen mußte. Aus einer auf bloße Bearbeitung und größere Zusätze beschränkten Thätigkeit Wagner's entstand sehr bald das Bedürfniß — und das war eben das Charakteristische des neuen Zeitalters — nach einer neuen allgemeinen Grundlegung für eine neue und selbständig aufgebaute Finanzwissenschaft. Diese**) Grundlegung (zuerst 1875, in 2. Auflage 1879 erschienen) war noch nicht ganz vollendet, als sich Wagner's große Arbeitskraft wieder der Finanzwissenschaft zuwendete und diese so breit und gründlich veranlagte, daß sie damit, neben der Verschiedenheit von Rau's allgemeinen Anschauungen, doch dessen beste Eigenschaften — emsigen Sammelfleiß und unverdrossene Hingabe an das Lehrbuch — in vermehrter und verbesserter Gestalt vereinigte.

*) Eine neue Auflage ist 1887 erschienen.

**) Vgl. meine Nationalökonomischen Studien. 1886. S. 679–720.

Digitized by Google

Es kam hinzu, daß Schönberg's Handbuch der politischen Oekonomie (1882; 2. erweiterte Auflage 1885—86) mit seiner Sammlung zahlreicher Einzelbeiträge in keinem der Fachgenossen eine kräftigere Unterstützung fand als in Wagner selber. Indem er hier die an sich schon recht eingehenden Monographien über die direkten Steuern und über den öffentlichen Kredit (daneben über das Kredit- und Bankwesen und über das Versicherungswesen) mit uneigennütziger Hilfe beitrug, lag darin für sein eigenes Finanzwesen der Sporn, jetzt alles Einzelne desto erschöpfender zu behandeln.

Auf diese Art ist das Unternehmen von Wagner's Finanzwissenschaft, nimmt man vollends die „Grundlegung" als nothwendigen Unterbau hinzu, seiner Ausbreitung und seiner Intensität nach ein Werk, dessengleichen die Literatur bisher nicht gehabt hat; und es ist nur zu wünschen, daß es dem Autor vergönnt sein möge, diese große Arbeit bald zu vollenden, um dann zur Fortsetzung der Grundlegung wieder einzukehren.

Der Oeffentlichkeit übergeben ist bisher der erste Theil (2. Ausgabe 1877; 3. vielfach veränderte und vermehrte Ausgabe 1883) enthaltend: Einleitung, Ordnung der Finanzwirthschaft, Finanzbedarf, Privaterwerb; dann der zweite Theil (1880) enthaltend: Gebühren und allgemeine Steuerlehre. Vom dritten Theile, welcher die spezielle Steuerlehre behandelt, sind bisher drei Hefte (1886, 1887, 1888) erschienen. Nach der Intensität zu schließen, mit welcher in demselben die bestehende Steuergesetzgebung der hauptsächlichen Staaten erörtert wird, liegt der Abschluß des Werkes noch in einiger Ferne.

§ 15. Es ist wohl ein mehr äußerer als innerer Grund, wenn Wilhelm Roscher's Lehrbuch erst jetzt genannt wird. Denn erst ganz neuerdings ist als vierter und nahezu abschließender*) Band seines „Systems der Volkswirthschaft", welches im Jahre 1854 zu erscheinen begonnen hat, die „Finanzwissenschaft" an die Oeffentlichkeit getreten.

Unterhalb der Stadt Zürich vereinigt sich mit der Limmat das Gewässer der Sihl; aber noch lange nachdem sie sich vereinigt haben, kann man die verschiedenen Farben der beiden Flüsse im selben Bette neben einander rinnend erkennen. So geht es auch bei der Verschmelzung verschiedenartiger Elemente, welche das fortschreitende Leben und die fort-

*) Es soll als Schluß noch das Armenwesen behandelt werden. (2. Abtheilung des IV. Bandes.)

Digitized by Google

schreitende Wissenschaft zu Wege bringen. So erkennt man namentlich in Roscher's Werk die ungemischte Verschiedenheit der überkommenen halb englischen halb kameralistischen Doktrin und des neu hinzugebrachten philologisch-historischen Elements. Das Ei des Kolumbus, welches wir in dem „Grundrisse" von 1843 gefunden (I § 111) ist bis zum heutigen Tage das Ei des Kolumbus geblieben: die Entwicklung daraus ist anderen Generationen vorbehalten geblieben. Und was aus dieser Anregung her theils noch zu leisten, theils überhaupt nicht erreichbar ist, das haben wir in unserer „Grundlegung" in kurzen Zügen angedeutet.

Roscher's „System der Finanzwissenschaft, ein Hand- und Lesebuch für Geschäftsmänner und Studirende" (1886) ist gleich dem voraufgegangenen dritten Theile seines Systems der Volkswirthschaft einem so verbreiteten Begehren entgegengekommen, daß es sofort mit der ersten und zweiten Auflage sein Erscheinen begonnen hat. Gleichwohl entschuldigt Roscher in der Vorrede sein „Wagstück", da bereits die Werke von Lorenz Stein, Adolph Wagner und Leroy-Beaulieu „den literarischen Markt beherrschen". Diese Entschuldigung ist augenscheinlich aus dem Standpunkte des literarischen Marktes nicht begründet; und sie würde auch aus dem Standpunkte der inneren Bedeutung des Werkes nicht begründet sein, wenn in der That — im Gegensatze zu den genannten voraufgegangenen Werken — die Keime der historischen Methode hier zu ausreichender Entfaltung gelangt wären.

Das ist aber leider nicht der Fall. Geradeso wie in den anderen Bänden dieses Systems, ja vielleicht noch deutlicher, tritt uns die alte Eintheilung und Behandlungsweise entgegen, wie sie von der Kameralwissenschaft überkommen ist. Geradeso wie dort findet sich das Eigenartige überwiegend in den Anmerkungen — eigenartig nicht wegen der zahlreichen Zitate, welche nach der alten Lehrbuch-Tradition aus ersten, zweiten und dritten Quellen entlehnt sind, sondern wegen der ansprechenden Behandlungsweise, vermöge deren eine Fülle polyhistorischen Stoffes zur Beleuchtung der kameralistischen Lehrsätze verwendet wird. In dieser Richtung liegt das eigentliche Talent Roscher's, während sein großer Fleiß mit den neuen Gedanken und Aufgaben der Wissenschaft sich auf eine achtungswerthe, indessen leider nicht immer erfolgreiche Weise abmüht.

Es hängt mit alledem der Vorzug dieses Lehrbuchs zusammen, daß es auch für die bescheidensten geistigen Kräfte zugänglich ist. Und diesen Beruf, ein Anfänger-Lehrbuch zu sein, wird es vielleicht noch auf länger hinaus erfüllen.

Digitized by Google

§ 16. Es entspricht nicht blos der Pflicht der Erwähnung so mancher hervorragenden Leistung, wenn wir neben den Lehrbüchern einzelne monographische Arbeiten nennen, sondern es liegt auch in dem Wesen einer rüstig fortschreitenden Wissenschaft und zumal in dem Charakter bedeutsamer neuerer Forschungsmethoden unseres Fachs, daß in dieser Gestalt immer mehr, nach Masse und Beschaffenheit, hervortritt.

Zunächst ist Einiges zu nennen, welches der älteren Zeit angehört, sei es den Jahren, sei es dem geistigen Gesichtskreise nach. So die Arbeiten des sorgfältigen K. G. Kries, welcher in den Erörterungen über die Grundsteuer (Vorschläge zur Regelung der Grundsteuer in Preußen, 1855), sowie in den gleichzeitigen Abhandlungen über die englischen Gemeindesteuern, die New-Yorker Vermögenssteuer, die preußische Einkommensteuer (Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, Jahrgang 1855) in die Prinzipien der Besteuerung tiefer eingedrungen ist als seine Vorgänger. Arbeiten, welche dann in ähnlichem Geiste und auf seine Weise, mit Fleiß und Scharfsinn, doch leider in einer schwer genießbaren Form, F. J. Neumann fortgesetzt und erweitert hat („Die progressive Einkommensteuer im Staats- und Gemeindehaushalt", Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 1874; dann mehrere angefangene, aber nicht vollendete Aufsätze in den verschiedenen Fachzeitschriften, zuletzt „Die Steuer und das öffentliche Interesse" 1887).

Aus neueren Entwicklungen unserer Wissenschaft sind namentlich historische Arbeiten hervorgegangen. Wir heben hier heraus: Gustav Schmoller's Forschungen über die preußische Finanzgeschichte („Die Epochen der preußischen Finanzpolitik", 1877; „Studien über die wirthschaftliche Politik Friedrichs des Großen und Preußens überhaupt von 1680—1786" in Schmoller's Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft im Deutschen Reiche, Jahrgänge 1884 bis 1887). Wir nennen ferner Gustav Schönberg's „Finanzverhältnisse der Stadt Basel im vierzehnten und fünfzehnten Jahrhundert" (1879). Dann das noch nicht beendigte, zunächst in einem ersten umfangreichen Bande vorliegende Werk von Karl Bücher: „Die Bevölkerung von Frankfurt am Main im vierzehnten und fünfzehnten Jahrhundert, sozial-statistische Studien" (1886), welches in dem noch zu erwartenden zweiten Bande vorzugsweise finanzhistorischen Stoff in den Bebebüchern des Frankfurter Archivs behandeln wird.

Neben der Geschichtsforschung hat die Statistik sehr Beachtenswerthes für die Finanzwissenschaft geleistet. Theilweise ist von den amtlichen Stellen aus dafür viel geschehen: so hat Ernst Engel in seiner Zeitschrift des königl. preußischen statistischen Bureaus, so hat im

Digitized by Google

Anschlusse daran Herrfurth für die preußische Kommunalstatistik gearbeitet, so der internationale statistische Kongreß Aehnliches veranlaßt. Ein fern liegendes Ideal scheint näher gerückt, wenn K. Bücher uns verspricht, aus dem reichen Schatze der Frankfurter Archivalien die Mittel herbeizuschaffen, welche die statistische Methode mit der historischen Methode vereinigen.

§ 17. Wie stets das Leben einer Fachwissenschaft seine sichtbarsten Triebe in den Zeitschriften entfaltet, so trifft es namentlich auch zu, daß der fröhliche Aufschwung der deutschen Nationalökonomie sein nächstes Abbild in den periodischen Schriften hat. Und so ist es abermals der spezielle Zweig der Wissenschaft, von welchem wir in diesem Bande reden, der bereits seine besondere Lebenskraft auf solche Weise kundthut.

Nicht nur daß jene allgemein volkswirthschaftlichen und staatswissenschaftlichen Zeitschriften das entwickeltere Leben bekunden (Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, herausgegeben von Johannes Conrad, — Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft im Deutschen Reich, herausgegeben von Gustav Schmoller, — Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, herausgegeben von Albert Schäffle, Adolph Wagner und Gustav Schönberg, — Schriften des Vereins für Sozialpolitik, — Staats- und sozialwissenschaftliche Forschungen, herausgegeben von Gustav Schmoller): wir haben bereits für die Finanzwissenschaft, als Ausdruck der fortgeschrittenen Entwicklung und Arbeitstheilung, eine besondere „Zeitschrift für das gesammte Finanzwesen" in dem „Finanz-Archiv", das herausgegeben ist von Georg Schanz (seit dem Jahre 1884), und wir haben ferner in den von Georg Hirth und M. Seydel herausgegeben Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik, ein periodisch fortschreitendes Sammelwerk, welches zumal für das Steuer- und Zollwesen mannigfaltige Materialien, theilweise mit wissenschaftlichen Erörterungen in sich aufnimmt. Wenn dieses bei der letzteren Zeitschrift, ihrem Charakter nach, sich einerseits auf die Gesetzgebung und Verwaltung des Deutschen Reiches beschränkt, andererseits den Raum mit andersartigen Gegenständen neben den finanziellen theilen muß: so hat vielmehr das „Finanz-Archiv" das Ziel im Auge, eine fortlaufende Darstellung des Finanzwesens aller bemerkenswerthen Staaten, sei es unter allgemeineren Gesichtspunkten, sei es für speziellere Probleme, in sich zu vereinigen.

Periodisch erscheinende Hülfsmittel sind daneben jene Handbücher,

Digitized by Google

welche in kurzer Zusammenfassung die statistischen Daten des Finanzwesens von Jahr zu Jahr erneut wiederholen. So der Gothaische „Genealogische Hofkalender" mit seinem anerkannten „diplomatisch-statistischen Jahrbuch". So jetzt neuerdings das vom kaiserlich statistischen Amte des Deutschen Reiches herausgegebene „Statistische Jahrbuch für das Deutsche Reich" (10. Jahrgang 1889), welches dem um ein Menschenalter älteren englischen Vorbilde nachgebildet ist, dem Statistical Abstract for the United Kingdom, und in kurzen Uebersichten die hauptsächlichen Daten des Staats- und Finanzlebens fortlaufend darbietet.

§ 18. Die Literatur des Auslandes tritt in der Finanzwissenschaft gegenüber der deutschen Literatur der Gegenwart wohl noch entschiedener zurück, als dieses im Allgemeinen bei dem gesammten Fache der Nationalökonomie der Fall ist. Das hängt zusammen mit der deutschen Ueberlieferung, welche von der Kameralwissenschaft her einen breiteren Anbau dieses Gegenstandes überkommen und fortgepflanzt hat — eine Breite, die nun durch neuere Entwicklungen sich mit philosophischer und historischer Vertiefung verbindet.

Von England wissen wir, daß in der Epoche der blühenden Nationalökonomie und in der Epoche der Nachblüte — von Adam Smith bis zu Stuart Mill's Ausgang — also ein volles Jahrhundert lang die Finanzwissenschaft ein dürftiges Anhängsel der Nationalökonomie geblieben ist. Wir kennen die bezeichnende Thatsache, daß in englischer Zunge kein erwähnenswerthes Werk über Finanzwissenschaft (obwohl manches Bemerkenswerthe über Finanzgeschichte, so von Sinclair und jetzt von Dowell*) bis zum gegenwärtigen Augenblicke veröffentlicht worden ist. Verheißungsvoller auch in dieser Hinsicht erscheint die neueste Wirthschaftswissenschaft in England**). Die lebhafte Regsamkeit der Amerikaner, ihre erfreuliche Theilnahme an den Entwicklungen der deutschen Wissenschaft, welche für diese und sie selber ein ermunterndes Zeugniß ist, wird ohne Zweifel im Laufe der Jahre treffliche Früchte zur Reife bringen und hat schon manches Treffliche reifen lassen. Dieses bekundet sich namentlich in den neuen Fachzeitschriften, welche jetzt aus den mannigfaltigen Sitzen der amerikanischen Wissenschaft hervorgehen: so in der allgemein staatswissenschaftlichen, aber doch zugleich wesentlich nationalökonomischen und

*) History of Taxation and Taxes. 1884. 2. edition 1887. Vier Bände.

**) Vgl. Die heutige Nationalökonomie in England und Amerika, Schmoller's Jahrbuch 1889.

Digitized by Google

finanziellen „Political Science Quarterly“ (herausgegeben von der staatswissenschaftlichen Fakultät des Columbia College in New-York seit dem Jahr 1886); so in den „Publications of the American Economic Association“, welche ebenfalls seit Beginn des Jahres 1886 erscheinen; so in dem „Quarterly Journal of Economics“ (herausgegeben für die Harvard University seit 1886).

Ganz ähnliche Genugthuung, wie sie die Deutsche Wissenschaft an den Amerikanern erlebt, empfindet sie auch an den strebsamen Bemühungen der Italiener. Hier ist durch ältere Vorarbeit, durch die zahlreichen Universitäten und Akademien der Boden günstiger zubereitet. Daher zum Theil von lange her und namentlich in der Gegenwart eine Ueberfülle der literarischen Produktivität. Aber der am meisten charakteristische Zug der neuen Wissenschaft im neuen Italien ruht doch in der Anlehnung dieses tüchtigen Strebens an die deutsche Schule. Ein verbreitetes Verständniß der deutschen Sprache, die von den jüngeren Gelehrten Italiens in Deutschland selber erlernt ist, die gelesen und geschrieben wird, deren Publikationen mit seltenem Eifer verfolgt werden. Auf deren Grunde nun ein treues Eingehen auf deutsche Methode und deutsche Anschauungsweise. Durch solche willige Aufnahme des anderswo Voraufgeschrittenen ist es immer noch geschehen, daß eine wahre Selbständigkeit errungen wird. Wie wir es jetzt im deutschen Kunstgewerbe erleben, daß an die Stelle einer gänzlichen Entartung, ja Vernichtung alles Geschmackes zunächst eine Aufnahme entfernter Vorbilder aus anderen Zeiten oder Völkern getreten ist, welche allmälig den also geschulten Geschmack zu eigenartigen Schöpfungen führen muß: so wird auch die Wissenschaft Italiens aus seiner hingebungsvollen Aufnahme fremder Vorbilder einst glänzende Früchte emporwachsen sehen.

Es ist bemerkenswerth, daß im selben Augenblicke mit dem Erscheinen der oben genannten nordamerikanischen Zeitschriften auch in Italien ein ähnliches, und zwar umfangreicheres Organ des fachwissenschaftlichen Lebens hervorgetreten ist: Giornale degli Economisti (herausgegeben von Alberto Zorli), in welchem namentlich Carlo Ferraris, ein Schüler Adolph Wagners, hervorragend wirksam ist.

§ 19. Wir wissen, welche eigenthümliche Stellung Frankreich in der Entwicklung der Nationalökonomie einnimmt. Wir haben dieselbe in der „Geschichte der Nationalökonomie“ von der ersten Schule der Physiokraten herunter zu dem Zeitalter des Sozialismus und der neueren wissenschaftlichen Bewegung betrachtet.

Digitized by Google

Indessen was die Finanzwissenschaft anlangt, so haben hier doch, neben der Nationalökonomie im Allgemeinen eigenthümliche Umstände eingegriffen.

Wenn nämlich die allgemeinen Grundzüge des volkswirthschaftlichen und damit auch des finanziellen Denkens im Banne der alten Schule stehen, ähnlich wie in England, so ist doch das ganz verschieden von letzterem Lande, daß in Frankreich ein tüchtig geschultes und ausgebreitetes Verwaltungsbeamtenthum herkömmlich ist, durch welches Frankreich eine finanzwissenschaftliche Literatur besitzt von der Art wie über die andern Theile seiner Staatsverwaltung.

Allerdings bleibt diese Gattung der Literatur in einer Mittelstellung zwischen Materialiensammlung und Wissenschaft — ich erinnere an das in anderem Zusammenhang über das Verhältniß des „Rechts" und des „Verwaltungsrechts" zu unserer Wissenschaft Gesagte —: jedoch ist darin eine redliche Vorarbeit für die Verbindung der Wissenschaft mit dem Leben anzuerkennen, und jedenfalls ist es viel mehr als die große Lücke, welche wir in England bemerken.

Sofern dann ein eigentlicher Volkswirth in Frankreich sich an die Behandlung der Finanzwissenschaft heranmacht, wie es im letzten Jahrzehnt durch Leroy-Beaulieu geschehen ist, erhalten wir das Positive dieser Finanzverwaltung in Verbindung mit den theoretischen Anschauungen, welche der alten Schule eigen sind: wobei nun jeweilen das Positive so viel Macht hat, dieselbe Finanz-Institution mit der Orthodoxie in Einklang zu setzen, welche in England oder in Deutschland den Gesinnungsgenossen als das gerade Gegentheil erscheint (ich deute auf das Tabakmonopol).

Umgekehrt sind die französischen Volkswirthe zusammen mit der positiven Gesetzgebung und allen herrschenden Parteien, bis weit nach links hinüber, meistens geneigt zu der Verwerfung derjenigen Steuergesetze, welche in England und Deutschland von der Orthodoxie der alten Schule längst acceptirt sind, einig über die Verwerfung aus dem Standpunkte derselben Schule (ich erinnere an die Einkommensteuer).

Das Gemeinsame in diesen Widersprüchen ist eine Art des Denkens, welche durch diese Abhängigkeit von den Grenzpfählen des Landes ihre Unfreiheit beweist, das heißt den Mangel einer Denkweise, welche durch das Positive hindurch zu gemeinsamen Wahrheiten vorzudringen vermag. Oder aber der wohlfeile Tiefsinn des „Praktikers" behält Recht wenn er dabei stehen bleibt, daß eben dasjenige das Beste sei, was heute und hier besteht.

Aus der somit angedeuteten Literatur mögen folgende Werke vorzugsweise genannt werden:

Digitized by Google

Esquirou de Parieu, Traité des impôts, considérés sous le rapport historique, économique et politique en France et à l'étranger. 2. édition 1866 (4 volumes).

Paul Leroy-Beaulieu, Traité de la science des finances, 1877. 4. édition 1887 (2 tomes).

Amé, Études sur les tarifs de douanes et sur les tarifs de commerce, 1876 (2 tomes).

Vuatrin et A. Batbie, Lois administratives françaises; première partie: organisation administrative; seconde partie: matières administratives — finances, travaux publics. 1876.

Dictionnaire des Finances, publié sous la direction de Léon Say par L. Foyot et A. Lanjalley, ſeit dem Jahr 1887 im Erſcheinen begriffen (bisher 1 Band erſchienen A—C).

Eine Vorſtellung von der Fülle der Literatur dieſer Art giebt namentlich Freiherr von Reitzenſtein in ſeiner Abhandlung über „indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden" (Conrad's Jahrbücher für Nationalökonomie und Statiſtik, Jahrgang 1884, Neue Folge, achter und neunter Band).

Digitized by Google

Erstes Buch.

Das Wesen des öffentlichen Haushaltes.

Erstes Kapitel.

Der Staat und die öffentlichen Aufgaben.

Literatur. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht. 3. Auflage. 1863. Rudolph von Jhering, Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung. I. 3. Auflage. 1873. Rudolph Gneist, Das englische Verwaltungsrecht. 3. Auflage. 1883. Lorenz von Stein, Handbuch der Verwaltungslehre. 2. Auflage. 1876. Adolph Wagner, Finanzwissenschaft. Erster Theil. 3. Auflage. 1883. §§ 1—11.

I. Die Entwicklung des Staats.

§ 20. In wenigen Punkten ist die historische Ansicht des Volkslebens gegenüber den Vorstellungen des Naturrechts so siegreich geblieben, wie in der Bekämpfung der Lehre von den Anfängen der Staaten. Zwar darf man das beliebte Bild von dem pflanzenähnlichen oder „organischen" Wachsthum nicht allzu wörtlich nehmen; auch ist es unzweifelhaft richtig, daß auf einer gewissen höheren Stufe der Kultur ein staatengründender Vertrag nicht blos möglich, sondern auch historisch beglaubigt ist. Indessen das Wesentliche wird durch diese Einwände nicht getroffen. Das Wesentliche ist vielmehr, daß lange bevor ein „Vertrag" im Sinne jener abstrakten Vorstellungen des Naturrechts geschlossen werden kann, das heißt, lange bevor die Völker zu einer Stufe der Kultur gelangt sind, auf welcher eine derartige Reflexion im Sinne entwickelterer Begriffe vom

Digitized by Google

Staatsverbande möglich ist, die Nothdurft der natürlichen Entwicklung einen instinktiven Zusammenschluß herbeiführt, welcher die Blutsgenossen zur Abwehr gemeinsamer Gefahr und gemeinsamer Feinde vereinigt.

Dieses ist die grundlegende Erscheinung aller Staatenbildung. Die Selbstbehauptung, welche zunächst jedes einzelne Wesen dazu treibt, sich zu wehren gegen jedes andre Wesen, von welchem eine Gefahr ihm droht, führt die durch den Grundzug natürlicher Gemeinschaft verbundenen Individuen zum gemeinsamen Schutze einer gemeinsamen Existenz zusammen.

Alles was in dem langen Laufe der späteren Entwicklung der Staatenbildung vor sich geht, knüpft an diese grundlegende Thatsache an. Jede bisher erreichte Höhe der Kulturstaaten hat die Züge der ersten Kindheit noch niemals verleugnen können — in der fundamentalen Bedeutung, welche das Bedürfniß gemeinsamen Schutzes und gemeinsamer Machtentfaltung für sich in Anspruch nimmt.

In dieser grundlegenden Erscheinung aber wurzelt der primitiv demokratische Charakter jedes rohen Staatswesens. Es ist nicht etwas Nationales, dem einzelnen Volke etwa im Vorzuge vor andern Völkern Eigenthümliches — eine Anschauungsweise, welche aus naheliegenden Gründen unserer historischen Schule geläufig war, sei es daß sie an dem römischen, sei es daß sie am deutschen Volke die Eigenart mit Vorliebe entdeckte — sondern es ist das mit allgemeiner Nothwendigkeit aus allgemeinen Ursachen Entspringende. Die Darstellung, welche uns Afrikareisende, wie Henry M. Stanley*) über die Völkerschaften des innern Afrika liefern, stimmt in Hinsicht jenes Grundzuges mit demjenigen überein, was wir bei so großem Unterschiede der Abstammung und der Kulturentwicklung an den Anfängen der Römer oder der Deutschen beobachten.

Es gilt daher weit über die nationalen Grenzen hinaus und trägt in dem Wesentlichen eine typische Wahrheit vor, was Tacitus von den Germanen berichtet.

Der Staat ist hier lebendig in der Identität von Heer und Volk. Heer und Volk sind den älteren Zeiten keine getrennten Begriffe**): das Heer ist nichts als das bewaffnete Volk; die Volksgenossen, bewaffnet wie sie allezeit einhergehen***), stellen versammelt zugleich das Heer dar. Darum bezeichnen die Worte, welche Heer bedeuten, auch noch später oft nichts anderes als das Volk.

---

*) Through the dark continent. 1876.

**) Georg Waitz, Verfassung der deutschen Urzeit. 3. Auflage. 1880.

***) Nihil autem neque publicae neque privatae rei nisi armati agunt. Germ. cap. 13.

Digitized by Google

Mit den Waffen ausgerüstet, besuchen sie die Volksversammlung, in welcher jene Angelegenheiten besorgt werden, die auch in dem primitiven Gemeinwesen neben der Handhabung der Waffen nothwendig sind: Beschlüsse über Krieg und Frieden, Bestrafung der Verbrechen und Aehnliches. Nur über die kleineren Fragen berathen die Führer allein, über die größeren Alle.

Dieser Zusammenhang der Volksgenossen mit den öffentlichen Obliegenheiten ist so durchgreifend, daß die eigentliche Lebensthätigkeit in Krieg und Volksversammlung aufgeht: sonst Schlafen und Essen und Nichtsthun, während Haus und Acker den Frauen, Greisen, Schwachen überlassen ist — das ist das Leben jener Männer*).

§ 21. Für den Zweck, welchen eine grundlegende Betrachtung zur Finanzwissenschaft verfolgt, bedeutet diese erste Gestaltung des Staatswesens folgendes:

Es ist die embryonische Gestalt öffentlicher Verpflichtung, in welcher die Keime enthalten sind, aus denen durch die fortschreitende Differenzirung des Gemeinwesens die verschiedenartigen Elemente des entwickelten Staatshaushalts hervorgehen.

Zunächst ist es das persönliche und das sachliche Element, welche in jenem embryonischen Gebilde noch ungesondert bei einander liegen. Der Volksgenosse leistet nicht blos persönlich den Dienst im Heere; auch das was hiezu an sachlichen Opfern erforderlich ist, die Waffen und die Rüstung, bringt er selber mit in den Krieg: denn er trägt sie als sein Eigenes von dem Tage an, da er zum Jüngling herangereift, in der Volksversammlung mit Schild und Spieß bekleidet ist, als Zeichen seiner öffentlichen Ehre und Pflicht, als Merkmal, daß er ein Stück vom Staate geworden**).

Ein Zweites hängt hiemit zusammen.

Die Theilnahme des Mannes am Gemeinwesen ist noch nicht auseinandergefallen in Ehre oder Recht und in Last oder Pflicht. Wir hören wohl von Lehrern des Staatsrechts, daß im Unterschiede zum Privatrechte im öffentlichen Rechte jede Berechtigung des Einzelnen zugleich eine Verpflichtung, jede Verpflichtung zugleich eine Berechtigung sein solle. Vollends liegt es in dem Wesen einer abstrakten Staatsansicht, welche im Sinne gewisser Ideale, nicht aber nach dem Maaße der wirk-

*) Tac. Germ. cap. 15.

**) Ante hoc domus pars videntur, mox rei publicae. Tac. Germ. cap. 13.

Digitized by Google

lichen Thatsachen urtheilt, daß jene scharfe Sonderung, welche für den modernen Menschen im Staate aus einer sehr deutlichen Empfindung hervorgeht, mehr oder weniger bewußt verwischt wird. In dem primitiven Staatsgebilde ist sie wirklich noch nicht vorhanden oder sie tritt doch nur schwach hervor. Die entscheidenden Leistungen, durch welche der Staat in der Thätigkeit der Volksgenossen lebendig wird, nämlich Heeresdienst und Volksversammlung, sie sind durchaus noch Recht und Pflicht zugleich. Wohl zögert sich der Beginn der Volksversammlung hin um zwei, um drei Tage, weil die Genossen nicht zur rechten Zeit kommen (da sieht man eben den Mangel an Zucht, meint Tacitus, das ist die Folge der Freiheit, des Mangels einer Obrigkeit) — aber so wenig ist dies ein Beweis des Gegentheils, daß gerade die gleichzeitige Bedeutung für den freien Volksgenossen, welche die Theilnahme an der Volksversammlung hat, die Ineinandermischung von Last und Ehre beweist. Und wenn wir dann späterhin in den deutschen Volksrechten schwere Bußen für das Versäumen der Volksversammlung angedroht finden, deren Reste bis in die Neuzeit sich erhalten haben, so ist damit doch immer nur das Gleiche gekennzeichnet, obwohl freilich ein abnehmendes Bewußtsein der Ehre und des Rechts sich darin kundgiebt.

§ 22. Drittens endlich ist es die Arbeitstheilung im Staate — wenn wir uns dieser Bezeichnung im weitesten Sinne bedienen dürfen — welche den einfachen Grundtypus des primitiv demokratischen Gemeinwesens zersetzt und Gegensätze daraus hervorgehen läßt, die zunächst nicht vorhanden sind oder doch blos in leisen Anfängen vorhanden sind.

Es giebt gewählte Führer, es giebt angesehene Geschlechter, aber es giebt keine Herrschaft und keine Beherrschten. Die Herrschaft spielt sich auf dem Hofe jedes einzelnen Volksgenossen ab: das Familienhaupt herrscht über Weib und Kind, über Greise und Schwache, über Knechte und Sklaven, aber im Staate giebt es keine Herrschaft. Was hier an Ueberordnung und Unterordnung vorhanden ist, das ist nicht mehr als jenes nothdürftige Stück von Ordnung, welches inmitten der größten und rohesten Freiheit nicht entbehrt werden kann, wenn anders überhaupt etwas wie ein Gemeinwesen möglich sein soll.

Allenthalben brechen die sprießenden Keime der Differenzirung hervor, welche die künftige Kultur andeuten und ohne welche selbst eine niedrige Kultur des Zusammenlebens nicht möglich ist; aber das Grundverhältniß bleibt doch zunächst das Entscheidende, daß die Arbeit für das Gemeinwesen von den Genossen dieses Gemeinwesens selber gethan

Digitized by Google

wird, nicht aber daß eine Schicht derer, welche solcher Arbeitsleistungen bedarf, und eine Schicht der andern, welche solche Arbeit leisten, auseinanderfallen.

Die Andeutungen der Differenzirung zeigen sich in dem Ansehen der Priester; zeigen sich in dem Einfluß der durch Kriegsthaten oder Einsicht Hervorragenden bei der Volksversammlung. Das entscheidende Gewicht aber liegt noch in der Versammlung selber: man hört die Redner an und beschließt danach*). Im Kriegszuge hat man freilich einen Führer an der Spitze; aber Führer und Geführte wetteifern gemeinsam in Tapferkeit: es ist eine Schmach für das ganze Leben, wenn einer seinen Führer überlebt — „die Führer kämpfen für den Sieg, die Genossen für den Führer".

§ 23. Unzweifelhaft hat das Bild jenes primitiven Staatswesens, auch wenn man es ohne die berechneten Kontraste des römischen Geschichtsschreibers betrachtet, einen Reiz für den nachdenkenden Beobachter des Staats- und Volkslebens, welcher ihn anweht wie die kräftige Waldesluft. Leider ist es nicht möglich und es widerspricht dem Charakter aller natürlichen und geschichtlichen Entwicklung, daß dieses keimende Gemeinwesen den Bedürfnissen der fortschreitenden Kultur genügt.

Beginnen wir mit dem zuletzt erwähnten Punkte.

Wenn es wahr ist, daß unsere besten Denker Recht haben, indem sie die Geschichte als eine Erziehung des Menschengeschlechts auffassen, so wird wenig Hoffnung bleiben, daß souveräne Bauergenossenschaften aus der ursprünglichen Roheit durch die Freiheit selbstherrlicher Entschließung zur Entfaltung der eingepflanzten Anlagen der Menschheit emporsteigen.

Von Mtesa, dem Despoten von Uganda, erzählt Stanley**), wie hoch er über dem Kulturniveau seines Volkes gestanden; nur durch ihn sei es möglich geworden, daß ein Fremder das Reich Uganda habe betreten dürfen, während sein Volk keine Achtung vor Menschenleben oder Menschenrecht habe: die entsetzliche Grausamkeit des Despoten sei nothwendig, um dieses räuberische, betrügerische, mörderische Volk in Schranken zu halten. Dagegen berichtet ein anderer Reisender***) neuerdings über das grassirende Kannibalenthum in der freien Republik Hayti, gegen wel-

*) Auctoritate suadendi magis quam jubendi potestate. Germ. cap. 11.

**) Through the dark continent, I, 408.

***) Spencer, Hayti, 1885.

Digitized by Google

ches die Regierung nicht einzuschreiten wage wegen der republikanischen Institutionen.

Ein Volk mag durch glücklichere Voraussetzungen sei es der Kultur sei es der Natur zu einer Stufe der Entwicklung gelangt sein, auf der es andere Völker um ebensoviel überragt wie die Germanen des Tacitus die heutigen Negervölker Afrikas: so groß ist der Abstand dennoch nicht und niemals in der Geschichte ist etwas derart hervorgetreten, daß der springende Punkt, welcher in jenem Gegensatze enthalten ist, seine Kraft verliere für irgend ein Volk.

Das bedeutet mit anderen Worten: das Verhältniß von Herrschaft und Beherrschten ist eine unentbehrliche Bedingung für jedes Staatswesen, welches seine historische Aufgabe erfüllen soll.

§ 24. Knüpft dieser Gegensatz zunächst an den allgemeinen Unterschied an, welcher zwischen der höheren Begabung oder edleren Abstammung Einzelner gegenüber der Mehrzahl eines Volkes hervortritt: so entfaltet sich eine breitere Arbeitstheilung in dem Grade, als die Größenverhältnisse und die wachsenden Aufgaben des Gemeinwesens über die rohe Genügsamkeit der Anfänge hinausgehen.

Jede Erweiterung der Peripherie eines kleinen Gemeinwesens, welche die Entfernung des einzelnen Menschen von dem Umkreise der Gesammtheit vergrößert, entwickelt aus sich selbst heraus das Problem des Staats, welches in der Frage beruht, ob der Einzelne fähig ist, aus der Sphäre seines individuellen Lebens die Interessen der Gesammtheit wahrzunehmen. Alle bisherigen Erlebnisse der Menschheit haben immer wieder aufs neue gezeigt, daß jede der Idee sich nähernde Staatsgemeinschaft freier Volksgenossen die Kleinheit des Staatsganzen zur Voraussetzung gehabt, daß jedes Hinauswachsen über die ursprüngliche Kleinheit auch eine Auflösung der primitiven Verfassung bedeutet hat. So ist es in Griechenland und Italien, so in den Ländern des germanischen Europa gegangen.

Von dem anderen Ende her wird dieser Abstand vergrößert schon dadurch, daß in der fortschreitenden Einzelexistenz selber ein höherer Grad von Intensität der Kultur sich aufthut. Das faulenzende Jägervolk, welches überhaupt noch nicht zu einer stetigen Arbeitsweise emporgestiegen ist und keine andere Thätigkeit kennt als Jagd und Krieg, genießt in dieser rohesten Form der Theilnahme am Gemeinwesen die Befriedigung seines Dranges zur Bethätigung des Daseins. Das arbeitsam gewordene Ackerbauvolk, welches seinen Schweiß mit der Scholle verbindet, welches Haus und Hof mit sorgender Hand behütet, hat damit einen ent-

Digitized by Google

sprechend starken Einsatz geschaffen, welchen das Ich der Gesammtheit entgegenstellt.

Also Intensität der Kultur und Umfang des Gemeinwesens steigert das Problem der Identität von Staat und Volksgenossen. Die Folge davon ist, daß mit jedem Fortschritte dieser beiden Momente der innerlich vorhandene Gegensatz zwischen Mensch und Staat auch äußerlich zum Ausdruck gelangt in entsprechenden Institutionen, welche den Abstand überbrücken. Die Gesinnungen, Fähigkeiten, Leistungen, welche das Gemeinwesen braucht, lösen sich gleichsam ab von der Volksgenossenschaft als solcher und erscheinen wie in einem plastischen Niederschlag in bestimmten Ständen und Berufsarten, die der Staat aussondert für seine Zwecke. Sie sind freilich durchaus Bestandtheile des Volkes; aber sie sind eben staatlich bestimmte Theile, welche sich je länger je mehr von der Masse des Volkes abheben, die ihrerseits von ihrem staatsbürgerlichen Charakter immer mehr verliert.

§ 25. Der Gang dieser Entwicklung ist nun bei den verschiedenen Völkern und in den verschiedenen Zeitaltern ein verschiedener. Der allgemeine Grundzug aber ist allenthalben derselbe. In dem Grade, als die Voraussetzungen wirksam sind, stellen sich auch die Folgen ein.

Unter allen Umständen ist es eine allmälige Umgestaltung, in welcher gewisse Elemente des Alten Jahrhunderte lang erkennbar, die Aenderungen der fortschreitenden Zeit unablässig, aber stets die einzelnen Stufen eng an einander gekettet sind.

Ob wir das Jahrtausend von den Anfängen Roms bis zur Ausbildung der Bureaukratie im römischen Kaiserstaate durchmessen, oder ob wir die Wandlungen der germanischen Grundlagen in den europäischen Staaten vom Untergange des Römerreichs durch das Mittelalter hindurch bis zur gegenwärtigen Epoche verfolgen — ob wir hier im Einzelnen den Gegensatz des römischen Patriziats zum Plebejerthum, der Optimaten zur Volksmasse, der Kaiser, der Senatoren und des Beamtenthums zu der Bevölkerung Italiens und der römischen Provinzen betrachten; oder ob wir aus den Keimen der nobilitas und der principes der Germanen, von welchen Tacitus redet, die Aristokratie und das berufsmäßige Beamtenthum emporwachsen sehen, sei es im Dienste des Königs nach römischem Vorbilde geordnet, sei es in der Weise des Lehnsstaats privatrechtlich mit der Scholle verwachsen, sei es in dem berufsmäßigen Amte des hereinbrechenden absoluten Staatswesens, in Krieg und Frieden, in

Digitized by Google

Gericht und Verwaltung — alles das ist immer blos das Ergebniß des einen unwandelbaren Grundgedankens.

Fassen wir aber alles das zusammen, so bleibt für den heutigen Staat zweierlei übrig: erstens die Nothwendigkeit einer hoch entwickelten Arbeitstheilung im Staate, welche die wirkliche Staatsthätigkeit von dem Staatsbürgerthum immer weiter und immer mannigfaltiger lostrennt; zweitens die unauslöschliche Rückerinnerung an die elementare Zusammengehörigkeit des Bürgers mit dem Staate. Die historische Entwicklung hat dafür gesorgt, daß das Eine vorwärts gegangen und daß doch das Andere nicht aufgehört hat, dem Anblicke der Menschheit gegenwärtig zu bleiben. In denselben Jahrhunderten des Mittelalters, da sich der Fürstenstaat und das berufsmäßige Beamtenthum vorbereitet, ersteht in den Schweizer Bergen ein wiederhergestelltes Abbild der ursprünglichen freien Volksgemeinde, entwickelt sich in den Städten des Mittelalters ein anderer Typus der Volksfreiheit, den Bedürfnissen der Neuzeit angenähert.

§ 26. Für die finanzielle Betrachtung des Staatswesens ergiebt sich aus der Arbeitstheilung im Staate ein Verhältniß des Einzelnen zum Staatsganzen, in welchem derselbe als Empfänger einer Reihe von staatlichen Leistungen erscheint, welche in dem ursprünglichen Typus der Gemeinschaft durch die selbstthätige Theilnahme jedes Volksgenossen hergestellt wurden.

Jetzt handelt es sich darum, diese Leistungen des Staates, welche jeder einzelne Bürger empfängt und genießt, möglich zu machen durch andersartige Mittel, nachdem die selbstthätige Arbeit des Bürgers aufgehört zu haben scheint.

Diese andersartigen Mittel können nun aber verschieden sein. Das einfachste Verhältniß besteht in der konsequenten Durchführung derjenigen Beziehungen, welche der *wirthschaftliche Verkehr* auf Grundlage der Arbeitstheilung in allen wirthschaftlichen Lebensbeziehungen durchsetzt: entgeltliche Leistungen, welche mit einem Preise an wirthschaftlichen Gütern bezahlt werden.

In der That setzt sich dieses einfachste Verhältniß gemäß dem allgemeinen Zuge der volkswirthschaftlichen Entwicklung im Laufe der Geschichte immer entschiedener durch. Jedes hoch entwickelte Staatswesen zeigt die Ergebnisse dieses Verhältnisses in steigendem Umfange.

Jedoch dieses ist niemals das Einzige.

Zunächst behaupten sich in jeder Epoche der Staatsentwicklung gewisse Ueberbleibsel der *staatsbürgerlichen Selbstthätigkeit*. In-

Digitized by Google

mitten jenes Verwitterungsprozesses, welcher aus dem Volksheere das Berufsheer hervorgehen läßt, behauptet sich ein Rest der allgemeinen Wehrpflicht; inmitten des absoluten Staats, welcher die persönliche Theilnahme der Bürger am Gemeinwesen vernichtet, bleibt in den Städten der Gedanke lebendig, daß im Grunde die ganze Bürgerschaft über die städtischen Angelegenheiten zu beschließen habe*). Da, wo die Entwicklung eines Staatswesens durch Vorbedingungen des Volkscharakters und der historischen Erlebnisse günstig beeinflußt wird, behält das Element der alten Gemeinfreiheit stärkere Kraft und behauptet sich im Kampfe mit der fortschreitenden Arbeitstheilung.

Vollends wird das Element der staatsbürgerlichen Selbstthätigkeit zu neuem Leben erweckt durch Bewegungen im Völkerleben, welche ihrem besten Inhalte nach nichts anderes sind als ein großartiges Erwachen des Staatsgefühls, welches so lange geschlummert hat. Das aber ist die charakteristische Erscheinung in dem gegenwärtigen Jahrhundert. Nicht als ob dieses Staatsgefühl bereits zu der Entfaltung des Selbstbewußtseins von seiner vollen Bedeutung gelangt wäre — wir werden vielmehr im Folgenden eine Hauptschwierigkeit des Finanzwesens gerade in einem Mangel daran kennen lernen — wohl aber sind in den heutigen Staaten Grundlagen gelegt worden, welche entweder überhaupt irrthümliche sind oder in der gedachten Richtung sich weiter entwickeln müssen.

§ 27. Die staatsbürgerliche Selbstthätigkeit gliedert sich im Staate der Gegenwart auf folgende Art.

Die Grundschicht bildet bezeichnender Weise jene Gattung der Thätigkeit, welche ganz und gar von der Voraussetzung ausgeht, daß der Bürger dem Staate als einem für ihn arbeitenden Apparate gegenübersteht. Es sind jene Wahlrechte und Stimmrechte, welche überhaupt nur eine kontrolirende Thätigkeit zum Ergebniß haben können, in sich selber zunächst blos die Vermittlung enthalten, vermöge deren die Gesammtheit der Bürger durch ihre Beauftragten Gelegenheit erhält, den Gang der Staatsgeschäfte zu überwachen. Weil ein vernünftiger Gebrauch solcher Wahl- und Stimmrechte und vollends die dadurch herbeigeführte Ueberwachung der Staatsgeschäfte mittelst Erwählter des Volkes durch die bloße Thatsache des Staatsbürgerthums nicht verbürgt wird, die dazu gehörige Befähigung vielmehr erworben sein will, so leitet

*) Ernst Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg. 1881. S. 79.

Digitized by Google

diese Grundschicht der öffentlichen Thätigkeit von selber hinüber zu der wirklichen Theilnahme an der täglichen Arbeit der Staatsgeschäfte.

Hiemit gelangen wir zu demjenigen großen Gebiete der Thätigkeit, welches man als „Selbstverwaltung" zu bezeichnen gewohnt ist. Auf diesem Gebiete ist wirklich der Bürger des heutigen Staats inmitten der Mannigfaltigkeit der öffentlichen Obliegenheiten, im Gegensatze zu dem Grundsatze der Arbeitstheilung, welcher das Staatsleben wie das Privatleben durchdringt, oder doch in Ergänzung dieses Grundsatzes*) wirksam. Je einfacher die Aufgaben, je mäßiger die Zumuthungen an die Fähigkeit und an die Arbeitskraft des Bürgers sind, desto selbständiger, — je größer die Aufgabe, je stärker die Zumuthung, desto abhängiger und anlehnender an die berufsmäßige Staatsverwaltung ist die Thätigkeit der Selbstverwaltung. Die Verwaltung einer kleinen ländlichen Gemeinde liegt auch heute noch oder heute wieder in der Hand erwählter Männer der Bauerschaft des Orts; die Verwaltung einer Stadtgemeinde läßt das Element der Selbstverwaltung desto stärkere Unterstützung in dem arbeitstheiligen und berufsmäßigen Elemente suchen, je größer sie ist, je größer daher die Aufgaben ihrer Verwaltung sind.

Ein drittes Gebiet ist dasjenige, auf welchem die schwere und große Leistung des Wehrdienstes sich erhebt. Nach jenen Anfängen der germanischen Urzeit aus einem Volksheere allmälig umgestaltet durch das Hinaufsteigen und Hinabsinken der Volksklassen, differenzirt zu dem Gegensatze wehrhafter freier Männer und wehrloser Unfreier, dann entwickelt zu einem kriegerischen Berufe der höheren Volksschichten, welchem abermals eine andere Epoche in den Söldnerheeren und dem berufsmäßigen Soldatenthum folgte, — ist dennoch die Kriegspflicht der männlichen Bevölkerung ein dauerndes Element in den Wandlungen der Staatenentwicklung geblieben. Nur daß sie durch das neue Zeitalter aus der Verkümmerung und Verkrüppelung zu neuem Leben und neuer Ehre emporgehoben wurde. Nachdem sie Jahrhunderte lang das Kennzeichen der niedersten Volksschicht gewesen war, wurde sie wiederum, was sie ursprünglich gewesen, die ununterschiedliche Pflicht aller waffenfähigen Staatsbürger.

Die Stellung dieses Stückes der staatsbürgerlichen Selbstthätigkeit zu den unvermeidlichen Anforderungen der Arbeitstheilung mußte bei der Schwierigkeit der Aufgabe, die Wehrhaftigkeit eines heutigen Staatswesens zu sichern, eine ganz eigenthümliche sein. Die Geschworenen oder Schöffen, welche durch die Selbstverwaltung in die Handhabung der

*) Vgl. System I §§ 246—247.

Digitized by Google

Rechtspflege gestellt werden, bringen nach der Voraussetzung der Selbstverwaltung eine durchschnittsmäßige Fähigkeit für das Amt durch die bloße Eigenschaft eines Staatsbürgers mit. Der Wehrpflichtige dagegen wird insofern von der Arbeitstheilung und dem berufsmäßigen Charakter des Militärwesens ergriffen, als er mehrere Jahre lang gleich einem Berufssoldaten in die strenge Schule des Wehrdienstes genommen wird. Die Arbeitstheilung des Staats dringt hier so tief in die Arbeitstheilung des Privatlebens ein, daß der wehrpflichtige Bürger auf die Dauer von Jahren aus Haus und Hof gerissen wird, lediglich um dasjenige zu erlernen, was zur angemessenen Erfüllung des Kriegsdienstes gehört.

§ 28. Sind hiemit die hauptsächlichen Gattungen der persönlichen Thätigkeit des heutigen Bürgers im Staate bezeichnet, so bleiben doch noch einige Erwägungen übrig, welche sich daran knüpfen.

Zuvörderst giebt es wirklich in den heutigen Staaten, wie in den Staaten der Vergangenheit, eine Sphäre, in welcher dasjenige vereinigt ist, was wir bisher als Gegensatz betrachtet haben. Es ist nämlich auch heute noch unter besonders günstigen Umständen möglich, daß die Anforderungen des modernen Staatslebens an eine berufsmäßige Ausübung der öffentlichen Thätigkeit sich mit Gesinnungen und Zuständen begegnen, in welchen dieser Beruf als Ausfüllung des staatsbürgerlichen Lebens nicht nur angemessen empfunden, sondern auch angemessen geübt wird. Wo immer eine Aristokratie besteht, welche ihre eigentliche Aufgabe im Staatsleben begreift, ihre Arbeit den öffentlichen Angelegenheiten zu widmen, auf dem Boden einer Vermögenslage, welche es gestattet, nicht im Verhältnisse des bezahlten Beamtenthums, sondern in der Unabhängigkeit des Ehrenamts thätig zu sein: da ist der Punkt erreicht, wo die alte staatsbürgerliche Idee und die Intensität der Arbeit für den heutigen Staat zusammentreffen.

Wenn es bei den rohen Volksgenossen des Taciteischen Gemeinwesens der Reiz der abenteuernden Gewaltthat war, welcher die vornehmliche Art der Bethätigung an dem Volksganzen bestimmte: so darf freilich auf der Höhe der heutigen Kultur erwartet werden, daß die Erziehung zur Arbeit während zweier Jahrtausende diesen Reiz ausgebreitet hat auf andere Thätigkeiten; indessen in der Verschlungenheit und Abstufung der Thätigkeiten des modernen Staats ist die entscheidende Thatsache am allerwenigsten zu verkennen, daß die Empfindungen sehr verschiedenartig sind je nach der Art dieser Thätigkeiten.

Hier verweise ich auf dasjenige zurück, was wir bei der Betrach-

Digitized by Google

tung der Arbeit im allgemeinen Theile dieses Systems gefunden haben (I §§ 135—137). Je nach der Art der verschiedenen Thätigkeiten ist der innere Reiz und die äußere Ehre verschieden. Das „Ehrenamt" wird daher erst an einem Punkte einsetzen, wo ein gewisses Maaß davon erfüllt ist. Das Amt des Parlamentsmitgliedes oder des Leiters der Staatsgeschäfte wird dieses Charakters theilhaftig werden, während es wesentlich auf die negative Seite der Bezeichnung deutet, wenn man das Amt des Geschworenen oder Schöffen als Ehrenamt bezeichnet — auf die negative Seite das heißt auf die Unentgeltlichkeit, nicht auf die positive Empfindung der Ehre, welche die Bürger antreibt, dieses Amt zu suchen. Vollends weiter abwärts in der Staffelung der Arbeiten wird man vergebens für die niedrigen Dienste der Gerichtsdiener oder Polizisten auf die Lust oder Ehre der Arbeit selber rechnen dürfen; und auch die große Pflicht der Vertheidigung des Vaterlandes wird wohl in den erhöhten Augenblicken patriotischer Erregung, sicherlich aber nicht in den Jahren der mühseligen Vorbereitung und Einübung entsprechende Gesinnungen voraussetzen dürfen.

Die Folge davon ist diese. Die Gesammtheit der persönlichen Leistungen des Staatsbürgers für das Gemeinwesen ist je nach ihrem verschiedenen Verhältniß zu den Empfindungen und Gesinnungen des Bürgers verschiedenen psychologischen Triebfedern anheimgegeben.

§ 29. Im Einzelnen bemerken wir bedeutende Abweichungen von Land zu Land. Die politischen Gewohnheiten, die überkommenen Besitzverhältnisse und die sich daran knüpfenden Sitten, die Gestaltung der Staatsverfassung und Staatsverwaltung und ähnliche Gründe mehr erzeugen Modalitäten, welche dem einen Staate als die nationalen Eigenheiten des andern Staates erscheinen. Was innerhalb dieser Verschiedenheit der Einrichtungen hier und dort für den Staat geleistet wird, legt seinerseits die Frage nahe, ob diese oder jene gerade bestehende Institution das Beste leistet. Aber es bleibt nach diesen nationalen Verschiedenheiten für ein bestimmtes Zeitalter doch im Wesentlichen ein Gemeinsames übrig, welches gleichartige Einrichtungen für gleichartige Leistungen zur Folge hat.

Der große Gegensatz der psychologischen Veranlassung, welcher in den staatlichen Institutionen zum Ausdruck gelangt, ist der Gegensatz von Freiwilligkeit und Zwang.

Nicht als ob die Sphäre der Freiwilligkeit einerseits, die Sphäre des Zwanges andererseits eine gleichartige Masse von Empfindungen um-

Digitized by Google

faßte; sie ist nicht gleichartig nach den Gesinnungen der einzelnen Bürger, sie ist auch nicht gleichartig nach der Art der verschiedenen Thätigkeiten. Wohl aber sind dadurch gewisse große Gruppen umspannt, bei welchen die Erwägung entscheidet, daß für einen gewissen Effekt ein gewisser Druck, sei es der innern, sei es der äußern Motive erforderlich ist. Aber geradeso wie die innere Motivirung stärkere oder schwächere Impulse zur Verfügung hat, ist auch die äußere Motivirung, welche der Zwang veranlaßt, durch verschiedene Stufen der Energie bestimmt. Dort der hohe Reiz der eigentlich leitenden Staatsthätigkeit gegenüber den matten Triebfedern zu den unscheinbaren Ehrenämtern der kleinen Gemeinnützigkeit; hier die gelinde Strafe für die Versäumniß des Geschworenenamts gegenüber den schweren Strafen des Militärkodex für die Deserteure.

Die Strenge des Zwanges aber bei der elementaren und größten Bürgerpflicht tritt in lehrreichen Gegensatz zu den Anfängen der Staatsentwicklung. In den Anfängen ist der Krieg die hauptsächliche Thätigkeit des Mannes, mit dem ganzen Reize umgeben, welcher im Gegensatze zu stetiger Arbeit der roheren Kulturstufe eigen ist; jetzt aber steht die friedliche Arbeit im Mittelpunkte des Lebens und der Wehrdienst ist eine außerordentliche Beschäftigung, welcher sich der friedliche Bürger womöglich entzieht.

Die hohen Anforderungen der fortgeschrittenen Kriegstechnik bringen vollends eine Strenge der Dienstpflicht mit sich, welche heutzutage nur einem ungewöhnlich hohen Staatsbewußtsein ohne starken Zwang eindringlich gemacht werden kann.

§ 30. Es ist nun weiterhin charakteristisch für die Entwicklung der sozialen Grundlagen eines heutigen Staatswesens, daß gerade die wichtigste Art der staatsbürgerlichen Selbstthätigkeit nicht ohne ein wirthschaftliches Zwischenglied dem heutigen Bürger zugemuthet werden kann.

Zwar ist durch das neue staatsbürgerliche Zeitalter in die Heerespflicht der verflossenen Jahrhunderte ein neuer Geist eingeflößt worden; aus der Kantonspflicht der untersten Schichten der Bevölkerung ist vermöge der neuen demokratischen Gedanken die allgemeine gleiche Wehrpflicht aller Bürger geworden. Indessen diese Erhebung der einstigen Frohnpflicht zur staatsbürgerlichen Pflicht, die Verwandlung der bisherigen einseitigen Last in die öffentliche Gleichberechtigung im neuen Staatswesen hat die überkommenen wirthschaftlichen Voraussetzungen nicht umgestaltet, auf welchen sich das heutige Leben in Staat und Gesellschaft

Digitized by Google

aufbaut. Der andere Geist, die andere Ehre, mit welcher heutzutage die Mehrzahl des Volkes die Wehrpflicht erfüllt, läßt gleichwohl die Lücke offen, daß eben diese Mehrzahl wirthschaftlich unfähig ist, die persönliche Leistung dem Staate darzubringen, wenn sie nicht an Stelle des Lebensunterhalts in der arbeitstheiligen Gesellschaft den Lebensunterhalt von dem arbeitstheiligen Staate empfängt.

Von dieser Seite her greift also das sachliche Moment als Zwischenglied in das System staatsbürgerlicher Bethätigung ein. Nur für einen kleinen Theil der gesammten Staatsbürgerschaft ist es möglich, die persönliche Leistung dem Staate darzubringen auf dem Boden der errungenen sozialen Grundlagen, in dem Wehrdienste der sog. Freiwilligen. Für die große Mehrzahl, welche von ihrer Hände Arbeit zu leben gewohnt ist und den Lebensunterhalt verliert sobald diese Arbeit aufhört, müssen die wirthschaftlichen Unterhaltsmittel des Staatsganzen dazwischentreten.

Also eine Kombination der persönlichen staatsbürgerlichen Leistung mit dem sachlichen Element, welches durch die sachlichen Leistungen der gesammten Staatsbürgerschaft aufgebracht werden muß.

An diesem Punkte ist es, wo sich der moderne Begriff der Demokratie von dem alten Begriff der Demokratie scheidet. Der alte, ursprüngliche Begriff sah den Staat in der gleichen Theilnahme aller Männer: diese gleiche Theilnahme war möglich auf dem Boden der gleichen sozialen Lage. Der moderne Begriff der Demokratie dagegen geht von der unverkennbaren Thatsache der sozialen Verschiedenheit aus, von der Thatsache der sozialen Schwachheit der Mehrzahl, und demokratisch heißen jetzt diejenigen Maaßregeln, welche vom Staate her dieser wirthschaftlichen Schwäche zu Hülfe kommen. Wo sich der alte Begriff der Demokratie unter eigenthümlichen begünstigenden Umständen bis in die neue Zeit erhalten hat, in den Kantonen der Schweiz, ist bis in die Gegenwart hinein die alte Einrichtung konservirt worden, daß der waffenpflichtige Mann seine Ausrüstung selber anzuschaffen habe, und erst neuerdings hat die alte Einrichtung dem neu-demokratischen Grundsatze Platz gemacht. Im alten Rom sind es bezeichnender Weise die Gracchen, welche für diese neudemokratische Reform wirksam sind: nachdem durch Gesetze der Jahre 406, 403, 401 v. Chr. der Senat beschlossen hatte, die zu Fuß dienenden Bürger aus dem Staatsschatze zu besolden, ist es erst ein Gesetz des Cajus Gracchus, welches verfügt, daß die Kleidung den wehrpflichtigen Bürgern vom Staate unentgeltlich geliefert werden solle*).

*) Vgl. meine Abhandlung „Ehre und Last in der Volkswirthschaft" (Volkswirthschaftliche Aufsätze, 1882, S. 350).

Digitized by Google

§ 31. Noch deutlicher wird diese Aushöhlung des einstigen demokratischen Staatsgedankens durch die moderne Gesellschaft und ihre Arbeitstheilung, wenn wir beobachten, daß nicht blos die Masse der unteren Schicht unfähig geworden ist, ohne sachlichen Entgelt dem Staate ihre Dienste darzubringen, sondern daß auch für die höheren Schichten der Gesellschaft mehr und mehr ein System der Besoldung aller öffentlichen Thätigkeit sich eindrängt, sofern diese Thätigkeit anders als in blos kurzen Unterbrechungen die Geschäfte des bürgerlichen Privatlebens stört. Daher Besoldung (Diäten, Taggelder) selbst für die ehrenvollsten und höchsten Verrichtungen des Staatslebens, herbeigeführt durch die Nothwendigkeit der modernen Gesellschaft, welche einer relativ immer kleineren Zahl ihrer Mitglieder die Muße für den Staat übrig läßt und doch einer relativ immer größeren Anzahl ihrer Mitglieder die Theilnahme am Staate zugänglich machen will.

Die letzte Entwicklung auf dieser Bahn hat noch nicht die heutige Gesellschaft durchgemacht, wohl aber das klassische Alterthum bei dem Niedergange seiner republikanischen Institutionen, in Rom wie in Griechenland. Es ist der Punkt, wo selbst der zusammengeschrumpfte Rest öffentlicher Thätigkeit, die bloße Anwesenheit in der Volksversammlung, mit einem öffentlichen Solde bezahlt wird, wo am Ende ein öffentliches Almosen für das großstädtische Proletariat sich dem staatsbürgerlichen Rechte unterschiebt.

Die heutigen Staaten werden eine solche letzte Konsequenz der Entartung zu verhüten wissen. Aber in dem, was sie besitzen, ist bereits deutlich sichtbar die unwiderstehliche Nothwendigkeit eines modernen Staatswesens, das System der persönlichen staatsbürgerlichen Thätigkeit durch das System der sachlichen Entgelte zu durchsetzen. Diese sachlichen Entgelte sind nichts anderes als wirthschaftliche Gegenleistungen für die persönliche Thätigkeit, welche selber wirthschaftlichen Charakter angenommen hat und daher wirthschaftlichen Entgelt verlangt.

§ 32. Betrachtungen, wie wir sie auf den letzten Blättern angestellt haben, führen uns nun zu jenem großen System wirthschaftlicher Leistungen hinüber, auf welchem die heutigen Staaten beruhen. So lebhaft das Bedürfniß der politischen Theilnahme in diesem Jahrhundert sein mag, so unvermeidlich jede vernünftige Befriedigung dieses Bedürfnisses zu einer fortschreitenden Entwicklung der staatsbürgerlichen Thätigkeit führen muß und schon geführt hat, so bleibt es dennoch wahr, daß die Entwicklung des wirthschaftlichen Charakters in der heutigen

Digitized by Google

Staatsthätigkeit immer mehr in den Vordergrund tritt, daß der Staat mit anderen Worten eine immer größere Staatswirthschaft aus sich herausbildet, die auf dem Umsatze wirthschaftlicher Güter beruht.

Wenn es nämlich aus dem Wesen der Arbeitstheilung folgt, daß diese mehr und mehr jede Thätigkeit, welche dem Bedarfe der Gesellschaft dient, zu einem gesonderten Berufe macht, der allen anderen Berufsarten im Verkehre gegenübertritt: so nimmt an dieser Entwicklung der Staat selber Theil, indem seine eigenen Leistungen als berufsmäßig-staatswirthschaftliche für die Gesammtheit der übrigen Berufsarten dargeboten werden. Weil nun aber diese Leistungen nach dem allgemeinen Grundsatze des Verkehrs entgolten werden müssen, schiebt sich der Bedarf an Sachgütern (Geld) dazwischen, welche für diese Leistungen, wie sonst im Verkehr, als Gegenleistung dienen müssen.

Dieses ist aber blos die eine Kategorie der berufsmäßigen Leistungen des Staats.

Eine andere Kategorie ist diejenige, welche den stofflichen Unterbau liefert für die persönliche Berufsthätigkeit der staatlichen Arbeit. Nur in den Anfängen des Staatswesens wird das Gericht unter freiem Himmel gehalten; ein zivilisirter Staat bedarf umfangreicher Gebäude für die Rechtspflege. Nur in den rohen Anfängen (deren Reste allerdings hie und da noch heute in unseren zivilisirten Staaten sichtbar sind) bestraft man den Verbrecher mit summarischer Härte, welche das kostbare Gebäudekapital und den theuren Unterhalt der Gefängnisse überflüssig macht. Nur das primitive Volksheer kennt keine anderen als die von dem Augenblick geschaffenen Verschanzungen: die Fortschritte des Kriegswesens und vollends die großartige Entwicklung der neuen Kriegstechnik legen je länger je mehr einen ansehnlichen Theil des gesammten Volksvermögens in Befestigungen, strategischen Straßen, Kriegsfahrzeugen, Zerstörungsapparaten fest. Die ganze neueste Phase unserer Staatswirthschaften ist durch das wachsende Kapital von äußeren Hülfsmitteln gekennzeichnet, welche die sichtbaren Denkmäler sind für die herrschende Auffassung des Staatsberufs. Wir denken an unsere Schulen, Universitäten, Museen, Bibliotheken, Archive u. dgl. m.

§ 33. Hienach stellt sich uns die Staatswirtschaft im Besonderen auf eine analoge Art dar, wie wir die Volkswirthschaft im Allgemeinen kennen. Im Vordergrunde mit fortschreitender Entwicklung der bisherigen Kultur immer größere Massen wirthschaftlicher Güter, wirthschaftlichen Umsatzes, wirthschaftlichen Kapitals, in dem neuesten Zeitalter so sehr

Digitized by Google

im Vordergrunde, daß die verbreitete Meinung diese Seite allein bemerkt. Daneben aber, darüber ausgebreitet, nur scheinbar oder jedenfalls blos quantitativ im Hintergrunde jene Menge von nicht wirthschaftlichen Potenzen, welche aus höheren Trieben hervorgehend als die freien Gaben der Kultur erscheinen. Auch ist es nicht der Fortschritt an sich, welcher die stärkere Entwicklung des wirthschaftlichen Elements im Staate befördert; es ist blos der relative Fortschritt innerhalb desjenigen Abschnitts der Kulturgeschichte, in welchem wir uns befinden. Höhere Entwicklungen, welche darüber hinaus führen, sind nicht blos möglich, sie liegen auch im Bereiche der heutigen Vorstellungen vom Staate, ja sie werden durch die Widersprüche des heutigen Staatslebens geradezu voraus verkündet.

Indessen für alle praktischen Fragen und für alle absehbare Zeit hat es zunächst dabei sein Bewenden, daß die Staatswirthschaft im Mittelpunkt des Staatslebens steht. Ja, auf dem Boden der Wirklichkeit handelt es sich sogar erst noch um die Ausbreitung von Einsichten, welche den vernünftigen Zusammenhang und die Nothwendigkeit des staatswirthschaftlichen Umsatzes begreifen, damit die Einzelnen als pflichtgetreue Glieder der Staatsgemeinschaft ihre Schuldigkeit erfüllen.

Denn so entfernt ist trotz aller Deklamationen von staatlicher Freiheit und staatsbürgerlicher Ehre, welche unser Jahrhundert erfüllen, der heutige Mensch von staatlicher Gesinnung und staatlichem Verständniß, daß es noch auf lange Zeit hin eine mühselige Aufgabe bleiben wird, seinen spröden Sinn für die große Nothwendigkeit des Staats zu öffnen, seine Thätigkeit, weil sie nun einmal dem Staate nicht leben kann noch leben will, zu einer rechtschaffenen Anerkennung der staatswirthschaftlichen Konsequenzen zu bewegen, welche sich aus der arbeitstheiligen Gestaltung des heutigen Volks- und Staatshaushalts ergeben.

Die folgenden Blätter wollen sich bemühen, nach ihrem Theile hiezu beizutragen.

II. Die Entwicklung der Staatszwecke.

§ 34. Eine prinzipielle Erörterung über die Zwecke und Aufgaben des Staats darf mit ebenso viel Recht von der Frage ausgehen, auf welche Arten der Wirksamkeit der Staat gegenüber dem Einzelleben seiner Bürger zu verzichten habe, wie von der entgegengesetzten Frage, die am andern Ende ihren Ausgangspunkt nimmt: welche Aufgaben der

Digitized by Google

Staat zu verfolgen habe, um das Einzelleben seiner Mitglieder zu ergänzen.

Jede historische Erörterung dagegen sieht in dem Staate ein allmäliges Heranwachsen, welches ihn selber zugleich mit den Kulturzwecken der Gemeinschaft, die er umschließt, fortschreitend befähigt, sein Wesen im Dienste des Volkslebens zu entfalten. Die Bedeutung der Staatsthätigkeit, die Tragweite der sog. Eingriffe des Staats in das individuelle Leben der von ihm umschlossenen Gesellschaft, ist daher im Laufe der geschichtlichen Entwicklung jeweilen bedingt durch die überhaupt erreichte Kulturstufe. Derart, daß die Höhe der Kultur auch die Höhe und den Reichthum der staatlichen Sphäre bedeutet, daß die dürftige Kultur auch in einer entsprechenden Dürftigkeit des Staatswesens zum Ausdrucke gelangt.

Es ist aus diesem Grunde überhaupt keine zutreffende Erörterung, welche im Allgemeinen, ohne Rücksicht auf diesen historischen Werdeprozeß, eine prinzipielle Auseinandersetzung über die Grenzen zwischen Staatsthätigkeit und Privatthätigkeit sucht. Erst auf dem Boden bestimmter Kulturzwecke, also unter Voraussetzung einer gegebenen Stufe der historischen Entwicklung, kann darüber geredet werden, auf welche Weise und aus welchen Gründen diese oder jene Grenzlinien zu ziehen seien.

Man täusche auch darüber sich nicht, daß zwar gewisse Hin- und Herschwankungen möglich sind in den Einzelheiten dessen, was das Bedürfniß der fortschreitenden Kultur, sei es der freien Thätigkeit der einzelnen Bürger, sei es der staatlichen Organisation anvertraut: in der Hauptsache ist es doch ein beständig anschwellender Strom, welcher unwiderstehlich die Aufgaben des Staats weiter entwickelt, sofern nur überhaupt die Kultur der Völker sich fortentwickelt. Es mag dabei ganz richtig sein, daß im Einzelnen von mancherlei Lebensbethätigung der Staat seine Hand zurückzieht, daß mindestens diese Hand des Staats nicht mehr mit gleich starkem Drucke darauf lastet wie einstmals: aber dieses sind solche Aenderungen oder Minderungen des staatlichen Berufs für das Volksleben, welche weit überholt werden durch die Fülle neuer Aufgaben, die von allen Enden her das fortschreitende Kulturleben herbeibringt.

So ist es richtig, daß ein Vergleich unseres Zeitalters mit dem Staate des vorigen Jahrhunderts den Eindruck weitgehender Staatsthätigkeit und Staatskontrole abwechselnd hervortreten läßt, überwiegend bald in der alten Zeit, bald in der neuen. Auf welcher Seite des Vergleiches das Uebergewicht liegt, hängt wesentlich ab von dem Gesichtspunkte, unter dem man alte und neue Zeit betrachtet. Das Uebergewicht

Digitized by Google

scheint in dem alten Staate zu liegen, sobald man die Rücksichtslosigkeit betrachtet, mit welcher damals das individuelle Leben unter die höhere Einsicht der Staatsverwaltung gebeugt wurde, mit welcher in tausend kleinen Dingen des täglichen Lebens, des Erwerbes und Genusses, der Sitte und der Religion, die pedantische Hand der Obrigkeit dareinfuhr. Das Bild wird indessen ein anderes, wenn man bemerkt, wie an die Stelle dieser Lockerung des Einzellebens und in den Spielraum der entsprechend erleichterten Staatsaufgabe eine Fülle von anderen Staatszwecken getreten ist, welche ihrem Wesen nach wohl in den Anschauungen des alten Staates begründet waren, jedoch nach Art und Masse so neu und so umfangreich geworden sind, daß alles in allem der alte Staat mit seinem Haushalt sich wie ein Zwerg ausnimmt gegenüber dem Staate der Gegenwart.

§ 35. Aber „magnae molis erat Romanam condere gentem". Von den Anfängen der Staatenbildung bis zu der Stufe der Staatsentwicklung, auf welcher wir uns befinden, weit entfernt wie diese selber vom Gipfelpunkte der Entwicklung abliegt — es ist ein langer und mühsamer Weg. J. G. Hoffmann sagt in dem Eingange zu seiner „Lehre von den Steuern" so treffend: „Der gemeine Wahn, daß die Sicherheit des Lebens und Eigenthums, die Fruchtbarkeit der Arbeiten und die davon abhängende Möglichkeit zu erwerben und zu genießen, endlich selbst die Erhebung des Geistes und Veredelung des Willens — daß alle diese Güter und Gaben dem Menschen von selbst zufallen, dieser Wahn ist selbst nur eine Folge der hohen Bildungsstufe, worauf der Mensch im größten Theile Europas dermalen steht; wie der Mann längst vergessen hat, welchen Bemühungen er verdankt, daß er sprechen lernte, so vergessen die Völker im reiferen Alter der Staaten, was dazu gehörte, sie der thierischen Wildheit zu entwöhnen."

In der That, welch ein großes unfreiwilliges Zeugniß gab doch jenes 18. Jahrhundert mit seiner Losreißung vom historischen Staate und seiner Sehnsucht zum ursprünglichen Naturzustande für die Segnungen alter Kultur, die es undankbar genoß! Denn die Sehnsucht zum Naturzustande war nur möglich, indem man stillschweigend alle wesentlichen Errungenschaften, welche die Menschheit von dem wirklichen Naturzustande trennten, als vorhanden voraussetzte. Aus der Verfeinerung einer von der Natur abgewendeten Zivilisation sehnte man sich hinaus, aber keineswegs zu den thatsächlichen Anfängen zurück, zu dem „alten Zustand der Natur, da Mensch dem Menschen gegenüber-

Digitized by Google

steht" — sondern zu einem Paradiese milder Unschuld und Sitteneinfalt, wie es vor Jahrtausenden schon der Kindertraum der Völker gewesen. Es war im Grunde jene oft beobachtete optische Täuschung des menschlichen Geistes, welche in die Anfänge zurück reflektirt, was die dichterische Phantasie in ferner Zukunft geschaut. Eine Täuschung, wie sie nur möglich war und wie sie sich immer wieder ereignet bei einer Betrachtungsweise der Geschichte, welche nicht sowohl dasjenige sieht, was gewesen ist, als dasjenige, was nach ihren Wünschen geschehen sollte.

Daher kam es denn auch, daß mit dem Worte „Natur" sich ein so mannigfaltig schillernder Sinn verknüpfen konnte, bei dem es zweifelhaft war, ob man nicht vielmehr einen zweckmäßigen Ausdruck suchte für die energische Forderung des Neuen, als eine ernsthafte Behauptung aufstellte über die Beschaffenheit des einstmals Dagewesenen. Und wir haben wirklich in unseren Erörterungen der „Grundlegung" gesehen, wie von lange her der Begriff der „Natur" und des „Natürlichen" in der Staatswissenschaft in schwankender Erscheinung geschwebt, um wesentlich erst neuerdings durch gründlichere Gedanken befestigt zu werden.

§ 36. Den Strom der Geschichte vermögen wir nicht zurückzulenken. Aber in jedem gegenwärtigen Augenblicke der Geschichte giebt es die ganze große Verschiedenheit der geschichtlichen Abschnitte in der Verschiedenheit der Völkerrassen und Staatenbildungen.

Das 18. Jahrhundert war keineswegs ohne Kenntniß und ohne lebendiges Interesse für diese Art vergleichender Betrachtung. Um so merkwürdiger ist der Einfluß des verschleierten Blickes, mit welchem es diese handgreiflichen Thatsachen zu sehen pflegte, um für die Sitteneinfalt und Unschuld der Naturvölker zu schwärmen. Für unsere Erkenntniß hat jetzt eine so ausgiebige historische Forschung vorgearbeitet, daß der täglich wachsende Reichthum an Beobachtungen primitiver Kulturstufen, welcher sich uns aufthut, ihr ein Laboratorium der Völkerkunde eröffnet.

Und nicht blos im theoretischen Sinne! Der wachsende Verkehr mit jenen Völkerschaften, welcher nun namentlich auch der deutschen Nation von Tag zu Tag näher tritt, giebt eine reichhaltige praktische Gelegenheit für den heutigen zivilisirten Menschen, durch welche er sich von den Illusionen befreien kann, die ihm den wirklichen Gang der Staatsentwicklung verhüllen. An seinen eigenen Gliedmaßen kann er erfahren, welchen innigen Dank er schuldig ist jenem gesicherten Dasein im alten Vaterlande, aus dem er sich in die Naturzustände der Menschheit hinaus begeben hat; an den Schrecknissen ursprünglicher Roheit,

Digitized by Google

die ihn bedroht und die Tag ein Tag aus alles Leben in Frage stellt, kann er den weiten Abstand ermessen zwischen Heimat und Fremde.

Hier, in dem Mangel eines geordneten Staatswesens, erkennt er die harte Nothdurft, aus welcher die ersten Bemühungen der Menschheit um Ordnung und Sicherheit hervorgegangen sind.

§ 37. Aus dieser Nothdurft aller menschlichen Entwicklung, welche mühsam die ersten Vorstufen legt, erklärt es sich, daß die fortschreitende Kultur der Völker zunächst für lange Jahrhunderte mit der Sicherstellung einer Herrschaft und Ordnung beschäftigt ist, die für jede Pflege eines verwickelteren und feineren Kultur-Interesses die unentbehrliche Voraussetzung bildet. So ist es selbst unter den ausnahmsweise günstigen Bedingungen jener bevorzugten Zweige des Menschengeschlechts, welche in den Vordergrund der Geschichte oder überhaupt allein in die Geschichte getreten sind. Während die Mehrzahl der anderen Völkerschaften überhaupt niemals dazu gelangt ist, diese erste Voraussetzung herzustellen, da sie sich vielmehr von allem Anfange bis in die Gegenwart hinein unter dem endlosen Fluche ursprünglicher Gewaltthat vergebens abmüht, gesicherte Grundlagen eines geordneten Zusammenlebens zu gewinnen.

Die europäische Menschheit, zu großen Entwicklungen ihrer Kultur berufen, in den letzten Jahrhunderten zu einem Reichthume ihres Staatswesens gelangt, der sich weit zu entfernen scheint von den Anfängen ursprünglicher Roheit, wie hat diese Menschheit doch lange zu kämpfen gehabt und wie ist die ganze Arbeit ihrer Staaten doch lange darauf allein gerichtet gewesen, die Herrschaft der Ordnung herzustellen, in welcher jeder einzelne Bürger der Sicherheit seiner Person und seines Vermögens froh wird!

§ 38. Der vielgebrauchte Begriff des „Rechtsstaats", welchen man jeweilen den anderen Begriffen des „Polizeistaats" oder des „Wohlfahrtsstaats" oder auch des „Kulturstaats" entgegensetzt, zeigt schon an dem Wechsel dieser Gegensätze die Mehrdeutigkeit seines Inhalts. Derjenige Inhalt, welchen uns die Philosophie des vorigen Jahrhunderts überliefert hat, stimmt mit jener fundamentalen Leistung der Staatseinrichtungen zusammen, die jeden Genossen des Staatsverbandes bei seinem Recht schützen soll. Die andere Bedeutung des „Rechtsstaats", welche unser Zeitalter in den Vordergrund gerückt hat, will sich dagegen mit dem erweiterten Inhalte der Staatsthätigkeit abfinden, daher nicht in

Digitized by Google

Gegensatz zu dem „Wohlfahrtsstaat" oder „Kulturstaat" treten, sondern lediglich den „Polizeistaat" und diesen wiederum blos in der schlimmeren Bedeutung des Wortes bekämpfen, nämlich denjenigen Staat, welcher in den Formen der Willkür regiert, im Gegensatze zu dem Staate, welcher in den Formen des Rechts regiert.

So sehr hienach selbst unsere politische Terminologie sich bemüht hat, den Gedanken des älteren „Rechtsstaats" aus dem Banne seiner engen Schranken zu befreien, so groß war die Leistung der Geschichte, welche den Rechtsstaat selbst in diesem engeren Sinne erst hergestellt hat.

Die primitiven Einrichtungen des germanischen Staatswesens, welche wir kennen, bedeuten doch zunächst nichts weiter als ein Zusammenfallen des Rechts mit der Gewalt. Der einzelne zum Gemeinwesen Gehörige ist insoweit für seine Person und seine Habe der Sicherheit theilhaftig, als er, ein wehrhafter Mann, dafür einzustehen vermag. Das Zusammenfallen von Wehrhaftigkeit und Gemeinfreiheit ist die einfache Folge des primitiven Staatszustandes. Was in hochfliegenden Worten und übertragener Bedeutung der moderne Dichter als der Weisheit letzten Schluß bezeichnet: „Nur der verdient sich Freiheit wie das Leben, der täglich sie erobern muß" — gilt für jene Menschen im buchstäblichen Sinne.

Die fortschreitende Cultur menschlicher Gesittung hat ihre Probe dann erst bestanden, wenn es ihr gelungen ist, diese persönliche Identität der Ordnung einerseits, der Macht, welche sie sicherstellt, andererseits aufzulösen. Denn so lange ihr das nicht gelungen ist, bleibt blos die Wahl: entweder daß jeder Mensch in dem Kampfe für die ersten Bedingungen des Daseins fortwährend aufgeht, oder daß er ohne diese Bedingungen ein entsprechend erniedrigtes Dasein führt. Nach dem Wesen der Geschichte bedeutet dieses Problem einen vielhundertjährigen Prozeß, in welchem der Fortschritt nicht anders möglich scheint als durch scheinbare Rückschritte hindurch.

§ 39. Fortschritt und Rückschritt, welche wir im Auge haben, zeigen sich in dieser Weise.

Zunächst ist ein Ansatz zur Differenzirung immer da. Ja, im Grunde ist jene Gemeinfreiheit der wehrhaften Männer in dem primitiven Staatswesen unmittelbar begleitet von einem schroffen Kontraste der Rechtlosigkeit von Knechten, Sklaven, allen körperlich Schwachen. Die fernere Entwicklung erweitert die Kluft durch die Anlässe einer wachsenden Differenzirung. Die Zunahme der Bevölkerung, die Seßhaftigkeit

Digitized by Google

der Ansiedlung, die Schranken des verfügbaren Bodens, die in einem zusammengesetzteren Leben sich steigernden Gründe des Fallens und Steigens in der gesellschaftlichen Lage, und nicht zum wenigsten die wünschenswerthe Gewöhnung an stetige und friedliche Arbeit entfremden den Menschen mehr und mehr einer Verpflichtung, welche darin bestehen soll, daß man täglich mit gewappneter Hand für sein Leben und Haben einsteht.

Die Folge davon ist, daß eine Scheidung eintritt zwischen demjenigen Theile des Volks, welcher nach Neigung und Fähigkeit auch fernerhin die Waffen trägt, und jenem andern Theile, welcher durch Neigung oder Schicksal dem friedlichen Leben sich zuwendet. Weil nun aber dieses friedliche Leben zunächst nur ein Bedürfniß ist, für welches die Bedingungen erst zu suchen sind, weil die wehrlose Friedlichkeit in dieser rauhen Umgebung jeden Augenblick der wehrhaften Unfriedlichkeit ausgesetzt ist: so giebt es vor der Hand blos einen Ausweg — die Unterwerfung der Friedlichen unter die Macht der Wehrhaften.

Durch nichts wird diese Erscheinung so deutlich beleuchtet wie durch das Ineinanderspielen von zweierlei Zugehörigkeitsverhältnissen, welche herkömmlich in einen, wie mir scheint, zu scharfen Gegensatz gestellt worden sind: das Verhältniß der Leibeigenschaft und das städtische Bürgerrecht im Mittelalter. Nicht blos daß die Pflichten des Herrn gegenüber dem Leibeigenen in denselben Ausdrücken zusammengefaßt werden, welche das Verhältniß des Bürgers zur Stadt bezeichnen (daß der Herr den armen Mann verantworte, verspreche, schure und schirme) — es suchen auch die Bürger, welche auf das Land hinausziehen, in der Leibesangehörigkeit Ersatz für das Bürgerrecht, das ihnen verloren geht, oder gleichzeitig mit dem Bürgerrecht sucht man (etwa weil man öfter über Land zieht und des Schutzes bedarf) die Hörigkeit fremder Herren, allerdings im Widerspruch mit dem Verbote des städtischen Rathes. Ja mit Vorliebe begiebt man sich in die Angehörigkeit dessen, welcher der Gewaltthätigste im Lande ist, und man wechselt den Herrn, je nachdem man von dem Einen wirksameren Schutz erwartet, als von dem andern. Und alles dieses noch im Laufe des 15. Jahrhunderts*).

Der Schutz von Person und Vermögen im friedlichen Dasein erscheint hier also wie eine Leistung, welche im entgeltlichen Verkehr von Privatpersonen dargeboten und erworben wird. Und zwar mit dem Erfolge, welcher in der Natur der begehrten Leistung liegt, daß der Darbietende der Mächtige, der Erwerbende der Schwache ist.

---

*) Karl Bücher, Die Bevölkerung von Frankfurt am Main im 14. und 15. Jahrhundert. 1886. Band I. S. 480—497.

Digitized by Google

§ 40. Der Fortschritt liegt nun offenbar darin, daß die Sicherstellung eines friedlichen Daseins ermöglicht wird ohne die Abhängigkeit des Schwachen vom Starken. In letzter Instanz kann dies nur dadurch geschehen, daß die Ueberlegenheit der Starken über die Schwachen innerlich sich auflöst durch das Wachsthum friedlicher Gesinnungen.

Weil aber hiemit ein unendlich langer Weg, aus den Anfängen menschlichen Zusammenlebens bis zum Weltreich des Friedens, bezeichnet ist, so handelt es sich thatsächlich blos um einzelne Stadien des Fortschritts, innerhalb deren es darauf abgesehen ist, die Sphäre des friedlichen Daseins zu erweitern und die Gewalt gleichsam an die Grenzen dieser sich erweiternden Sphäre hinaus zu verlegen.

Die mittelalterliche Stadt ist das Prototyp eines friedlichen Gemeinwesens deshalb, weil hier zunächst im kleinsten Kreise (der durch den gewerblichen Beruf ermöglicht ist) das Interesse friedlichen Lebens sich zusammenschließt und gegen die Gewaltthat der umgebenden Landschaft durch die Befestigung sich absperrt. Wall und Graben, welche eine friedebedürftige arbeitsame Gemeinschaft sicherstellen, sind die eigentlichen Fundamente des Staatswesens, welches eine objektivirte Sicherstellung des Friedens sucht. Natürlich bedarf es nun immer noch der kampffähigen Bürger, welche auf die Schanze hinaus müssen, um die Stadt gegen den Feind zu vertheidigen, natürlich ist auch die Friedlichkeit im Innern nur eine relative gegenüber der unfriedsamen Welt der Umgebung: aber es ist dennoch nur auf diese Weise möglich, zum ersten Male eine Oase des Friedens der Wüste allgemeiner Roheit abzugewinnen.

Das Weitere besteht dann im Laufe der Jahrhunderte darin, daß diese Mauern der Stadt gleichsam immer weiter hinaus verlegt werden, daß sich Territorien, Staaten, Reiche bilden, deren Wesen gegenüber der Stadt darauf beruht, daß die Sphäre der Friedensbewahrung in einem so viel größeren Spielraum sichergestellt ist. Wie eine Interessengemeinschaft am friedlichen Dasein sich einstmals im engen Raume der Stadt abgeschlossen und gesichert hat gegenüber den äußeren Störungen, so ist daraus allmälig die große Friedenssphäre eines Reiches von 30, 40, 50 Millionen geworden — Menschen, deren Lebensinteressen auf friedliche Arbeit, friedlichen Erwerb und Genuß gestellt sind und jetzt eine Störung nicht mehr an der Grenze der Stadt, sondern an der Grenze des Reiches zu fürchten haben. Dieses wiederum nicht als Folge eines natürlichen Prozesses, sondern durch eine große Schmiedearbeit der Geschichte, der es obliegt, durch fortschreitende Umgestaltung des Gemeinwesens zu höheren Formen und erweiterten Kreisen emporzusteigen.

Digitized by Google

§ 41. Eben weil dem heutigen Menschen die sinnliche Handgreiflichkeit der großen Mühsale fern liegt, welche dazu erforderlich waren, die friedliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen, oder weil — zu seinem Glücke — Störungen doch nur selten ihn an dasjenige mahnen, was er im ruhigen Flusse des Daseins undankbar genießt: so ist er nach menschlicher Weise geneigt, das Gute als selbstverständlich hinzunehmen, und nur dasjenige, was etwa daran noch fehlt, tadelnd zu vermissen.

Aber die Hauptsache in dieser Entwicklung ist gerade da zu suchen, wo das Unbewußte des heutigen Menschen und Bürgers liegt. Daß er diese friedliche Luft zu jeder Stunde seines Lebens einathmet wie den Sauerstoff der Natur, das *scheint* ihm natürlich — es ist in Wahrheit die große That langer Anstrengungen der Kultur im Kampfe mit der ursprünglichen Menschennatur.

Wie nun dieses Unbewußte der gesicherten Existenz ein großes praktisches Zeugniß für die Errungenschaften der Kultur bildet, so bedarf es zu dem theoretischen Einblick in den Zusammenhang öffentlicher Opfer und Genüsse eines Bewußtseins, welches die einstigen und namentlich die immer noch erforderlichen Aufwendungen zu diesem Zwecke begreift.

So große Fortschritte auf dieser Bahn gemacht sind, sie können nicht behauptet werden, ohne daß fortdauernd große Opfer gebracht werden. Ja, die regelmäßige Tragung großer Lasten zur Sicherstellung des Friedens, schwer wie sie scheinen mag, ist die relativ leichtere Last im Vergleich zu den empfindlicheren und gefährlicheren Störungen, die dann eintreten würden, wenn jene Lasten nicht getragen würden.

§ 42. Während wir nun gesehen haben, wie es ein langwieriges Stück Arbeit ist, das Kunstwerk eines Staatswesens herzustellen, welches im Gegensatz zu der natürlichen Roheit den Frieden der Menschen unter einander wahrt, welches Organisationen schafft, die jede Störung des Friedens innerhalb der Gemeinschaft niederhalten und nach außen hin einen eisernen Ring des Schutzes bilden gegen die Bedrohung durch feindliche Gewalten: so ist es einleuchtend, daß zunächst diese elementare Arbeit gethan sein muß, ehe der Staat sich andern, höheren, feineren Aufgaben zuwenden kann, die erst unter dem Schirmdach des Friedens gedeihen. Jedoch ist diese elementare Voraussetzung geschaffen, so sind es zahllose Triebe der wachsenden Kultur, welche sich an der Mauer der großen Institution der Friedensbewahrung emporranken. Die geordnete Gewalt ist da, entstanden zuvörderst als Herrschaft zur Niederhaltung der stören-

Digitized by Google

den Gewalten; sobald sie aber da ist, wird sie das starke Mittel für andere Zwecke, welche einer solchen Macht gleichfalls bedürftig sind.

Dieser Zusammenhang des elementaren Staatsberufs mit allen ferneren Zwecken des Kulturstaats liegt auf der Hand. Denn wenn es ein Wunderwerk ist, daß überhaupt jene Ausscheidung einer überlegenen Herrschaft gelingt, welche, aus dem Volksganzen heraus kommend, doch dieses Volksganze im Widerspruche mit dessen natürlichen Instinkten zu einem verbesserten Dasein zwingt, so ergiebt sich aus dem Gelingen dieses Werkes von selber das Bedürfniß, daß diese überlegene Gewalt alle guten Triebe der Kultur in ihren Schutz nimmt.

Das friedliche Dasein aber ist der Boden, auf welchem solche Triebe schnell und mannigfaltig emporschießen. Ja, es ist bemerkenswerth, wie diese Triebe selbst inmitten eines Zeitalters sich ans Licht wagen, da jene elementare Arbeit noch nicht verrichtet ist, wie auf der Höhe des Mittelalters bereits, inmitten von blutigem Streit und alltäglicher Gewaltthat sich Universitäten erheben, Künste und Wissenschaften eine Pflege finden, welche das kommende glücklichere Zeitalter vorausverkünden. Ja, noch mehr! Sehen wir doch durch alle die Jahrhunderte hindurch, welche den Niedergang der klassischen Welt von dem Ausgange des Mittelalters scheiden, den stets erneuten Versuch, die Reste antiker Herrlichkeit zum Leben zu erwecken, inmitten der Elementararbeit eines sich erst aus dem Rohen gestaltenden Staatswesens. Eine Reihe von Ansätzen zum Wiedererwachen der Geister zum Lichte des hellen Tages von Rom und Athen, welche dann freilich Erfolg erst haben, nachdem der Staat der Neuzeit aus den Kinderschuhen des Mittelalters heraus ist.

§ 43. Und ein Zweites ist hier lehrreich. Wir reden von den Jahrhunderten des Mittelalters als von einer Entwicklung aus den Anfängen germanischer Staatenbildung heraus. Aber von den Anfängen her spielen die Einflüsse antiker Kultur mit hinein. Sie sind nicht verloren für die europäische Gesittung; ja, es entwickelt sich aus dem Schooße des Alterthums eine Institution, deren Beruf es ist, die Summe von allen Errungenschaften der Religion, Moral, Kunst, Wissenschaft, in ihren Schutz zu nehmen und der werdenden neuen Kultur einzuimpfen.

Dies ist die Kirche.

Für die Lösung des Räthsels, daß es überhaupt gelingt, die unbändigen Naturmenschen zur friedlichen Gesittung emporzuheben, ist sie, die Kirche, eines der verständlichsten Mittel. Ja, im allgemeineren Sinne, ist das die Art, wie die edleren Keime aus der rohen Menschennatur zum

Digitized by Google

Leben geweckt werden, daß die Erbschaft älterer Kultur, mit Autorität bewaffnet, auf die neuen Völkerschaften übertragen wird. Durch die Kirche kommt also die Gewöhnung zum Frieden, durch die Kirche dann die Pflege alles dessen, was den Frieden erst werthvoll macht. Ungefähr alle Zweige der heutigen Staatsthätigkeit sind in der Wirksamkeit der mittelalterlichen Kirche bereits enthalten oder angedeutet, sofern wir jene pflegende, fördernde, helfende Thätigkeit ins Auge fassen, welche sich auf die Technik der produktiven Erwerbszweige, auf die Wissenschaft und Kunst, auf höheren und niederen Unterricht, auf Armenwesen und Krankenpflege beziehen.

Die Kirche ist es Jahrhunderte lang, welche allein die geeigneten Kräfte und die angemessenen Gesichtspunkte besitzt für Aufgaben dieses Ranges. Und erst nachdem der kirchliche Einfluß es dahin gebracht hat, daß in der Welt draußen solche Aufgaben verstanden und solche Kräfte erzogen werden, unternimmt es der Staat, an die Stelle der Kirche zu treten.

Die dem Staate nebengeordnete Stellung der Kirche des Mittelalters beruht auf diesem Zusammenhange. Sie erfüllt Pflichten für die Kultur, welche nicht blos den unfertigen Staat ergänzen, sondern durch ihre Anknüpfung an eine höhere Instanz über ihn hinausgehen. Indessen sobald es gelungen ist, dem Staate selber diese Kulturelemente zuzuführen, macht er sich anheischig, weder einer solchen Ergänzung zu bedürfen noch eine Autorität anzuerkennen, welche über ihn hinausgeht. Er leugnet nicht die Bedeutung der kirchlichen Aufgaben noch die Autorität auf welche sich die Kirche beruft, wenn er jetzt beides in seine eigene Sphäre hinein verlegt.

§ 44. Es ist nun charakteristisch für das Staatswesen, welches sich seit dem 16. Jahrhundert entwickelt, daß es mit weit ausgreifender Hand alle Lebenszwecke in seinen Schutz nimmt. In dieser Hinsicht wie in so vielen anderen knüpft das neue Zeitalter an die Ueberlieferungen der klassischen Welt an. Das klassische Staatswesen, durch die Griechen vorgebildet, durch die Römer bis zu dem mächtigen Beamtenstaate des späteren Kaiserthums ausgebildet, wird das Muster auch des modernen Staats. Der Staat wird wiederum oder soll werden, was er damals war — das höchste Organ menschlichen Zusammenlebens.

Damit ist ohne Weiteres die Aufgabe ergriffen, daß alles, was Lebenszweck der einzelnen Bürger ist, auch Zweck des Staatswesens ist. Nicht die Verschiedenheit der Lebenszwecke unterscheidet die Sphäre dessen,

Digitized by Google

was die Staatsverwaltung für das Leben der Bürger leistet, sondern die Scheidung der beiden Sphären beruht auf den Gründen, welche unter den gegebenen Zuständen eines Zeitalters und Volkes die eine Sphäre vor der andern hervortreten lassen.

Es ist hier auf die Darlegung dieser Gründe im ersten Bande (§§ 213—216) zu verweisen, zusammen mit der Erörterung der Umstände, welche die wechselseitige Ergänzung der „freien Konkurrenz" und der „Verbände" veranlassen (§§ 293—304).

Wenn der Staat die zusammengefaßte Kraft der in ihm beschlossenen Einzelnen ist, so wird seine Wirksamkeit in demselben Maaße eingreifen müssen, als die Aufgabe eine solche ist, welche dieser zusammengefaßten Kraft bedarf. Wir haben uns bereits überzeugt, daß im höchsten Grade diese Voraussetzung zutrifft bei der großen elementaren Aufgabe: die Grundmauern selber zu legen, auf welchen sich die Herrschaft aufbaut, die Schutz und Frieden gewährt als Bedingung aller andern Lebenszwecke.

Es stützt sich darauf die andere Aufgabe, welche den Frieden sichert oder wiederherstellt vermöge der Entscheidung über das angetastete oder zweifelhafte Recht. Es ist wesentlich eine Aufgabe zusammengefaßter geistiger und moralischer Kraft, die überlegene Instanz herzustellen, welche die objektive Wahrheit findet gegenüber den streitenden Widersprüchen des Einzellebens.

Durch die Konzentration der geistigen Kräfte wird es ferner möglich, Institutionen für die Entwicklung des geistigen Lebens herzustellen, welche das zur Zeit erreichbare höchste Niveau verwirklichen, aber eben darum über den Gesichtskreis des Einzellebens hinaus gehen. Daraus ergiebt sich die große Aufgabe des öffentlichen Unterrichts.

Der Grund zur Zusammenfassung der Kräfte, welche der Staat bewirkt, kann aber auch liegen in der technischen Natur der Veranstaltung, welche gewissen Bedürfnissen der Gesellschaft genügen soll. Wir denken hier an das gesammte Straßenwesen, einschließlich der Verkehrsanstalten, deren Wesen es mit sich bringt, daß eine einheitliche Anlage für einen Kreis von Bedürfnissen das Zweckmäßigste ist.

Wenn in der letztgenannten Richtung die großen Fortschritte der neueren Technik eine mächtige Erweiterung der bisherigen Aufgaben geschaffen haben, so kündigt sich in der Gesammtheit der Fortschritte, welche aus dieser neuen Technik folgen, eine Tendenz zur Konzentration an, welche wenigstens mittelbar in ihren Konsequenzen die Sphäre der Staatsthätigkeit berührt. Je größer nämlich die Konzentration der Unternehmungen Einzelner wird, desto mehr Anlaß entsteht, das Uebergewicht derselben mit den Interessen der Gesammtheit in Einklang zu setzen.

Digitized by Google

Weil aber nach allen von dem Staate selbst geschaffenen Instituten eine große Mannigfaltigkeit individuellen Lebens übrig bleibt, die auf ihren eigenen Wegen dem Reichthume menschlicher Bestrebungen dient, so greift die überlegene geistige und materielle Kraft des Staats auch in diese ein, sofern es einer Förderung, Unterstützung, Verhütung, Abhülfe bedarf. Wir haben damit das Gebiet der ganzen Kontrolethätigkeit bezeichnet, welches im Besonderen schwankend, prinzipiell alle Gebiete des Einzellebens umfaßt.

§ 45. Wir haben (Syst. I §§ 187—212) die Entwicklung der Bedürfnisse als eine Thatsache der fortschreitenden Kultur dargestellt. Nicht der Umfang derselben, welcher vielmehr grenzenlos, wohl aber die vernünftige Ordnung im Einzelnen, der vernünftige Charakter im Ganzen, hat bei dieser Betrachtung im Mittelpunkte gestanden.

Für den Staat ergiebt sich daraus, in den verschiedenen, eben erwähnten Richtungen seiner Thätigkeit, die Anwendung derselben Grundsätze, welche wir im allgemeinen Theile bereits kennen gelernt haben.

Die Eigenthümlichkeit des Staats in der Entwicklung seines Bedarfs beruht auf der überlegenen Vernunft des Staats im Vergleiche zu den Einzelhaushaltungen. Wenn nämlich in dem Leben der Einzelnen der Trieb zur Entfaltung der Bedürfnisse unmittelbar aus den natürlichen Impulsen seine Nahrung empfängt, wenn hier erst auf einer breiten Unterschicht von wesentlich elementaren Ergänzungen des Lebens sich die Frucht edlerer Gesittung in der Gestalt veredelter Bedürfnisse erhebt: so liegt es in dem Wesen des Staats, daß seine Bedürfnisse überhaupt durch einen Läuterungsprozeß der Vernunft hindurchgehen oder die Erzeugnisse vernünftiger Erwägung sind. Essen, Trinken, Kleidung, Wohnung, Vergnügen, Geselligkeit — es sind die elementaren Bedürfnisse, in welchen der Bedarf der Einzelhaushaltungen überwiegend beruht; Frieden, Ordnung, Sicherheit, Bildung, Unterstützung — es sind die höheren Bedürfnisse, welche durch die öffentlichen Haushaltungen vorwiegend befriedigt werden.

Während der Staat von lange her eine Aufgabe darin gesehen hat, die Auswüchse der elementaren Bedürfnißgestaltung zu beschneiden, hat er sich auf der anderen Seite als Wecker der edleren Bedürfnisse erwiesen, wenn er öffentliche Institutionen für Unterricht, Wissenschaft, Kunst, Mildthätigkeit, Gesundheitspflege u. dgl. geschaffen hat. Und nicht blos geweckt hat er solche edleren Bedürfnisse — er hat in besonders wichtigen Angelegenheiten sich sogar des öffentlichen Zwanges be-

Digitized by Google

dient (Schulpflicht, Arbeiterschutzgesetzgebung), um die durch ihn hergestellten Institutionen zum Gegenstande des allgemeinen Bedarfs zu machen.

§ 46. Für die Steigerung des öffentlichen Bedarfs in dem neuesten Zeitalter sind namentlich zwei Momente entscheidend gewesen: die Fortschritte der Technik und die Ausbreitung der demokratischen Ideen.

Was zunächst die Technik anlangt, so ist dieselbe von eigenthümlichem Einflusse auf dasjenige Gebiet der Staatsthätigkeit, welches an sich das grundlegende und wichtigste von allen ist, nämlich die Sorge für die Wehrhaftigkeit. Da diese nämlich ihrem Wesen nach zweierlei Gegensätze in sich schließt, den Gegensatz der Mittel der Abwehr und des Angriffs, und den andern Gegensatz der verschiedenen Staatsgemeinschaften, die einander gegenüberstehen, so bedeutet die fortschreitende Technik eine fortschreitende Anstachelung zu neuen Fortschritten durch die bereits gemachten Fortschritte. Jedes verbesserte Mittel der Abwehr fordert ein verbessertes Mittel des Angriffs, jeder Fortschritt der Angriffswaffen fordert einen Fortschritt der Abwehrmittel. Die Technik aber, einmal in mächtiger Entfaltung begriffen durch die Hülfe der fortschreitenden Naturwissenschaft, dient der einen Seite wie der andern. Sie dient namentlich jeder der einander gegenüberstehenden Nationen; denn sie ist eine gemeinsame Errungenschaft des Zeitalters, und jeder Fortschritt, den etwa heute die eine Nation voraus hat, wird morgen durch einen andern Fortschritt übertroffen, den die andere Nation erringt.

Dieser Wettlauf, welcher gleichsam durch einen selbstthätigen Apparat im Gange erhalten wird, so lange die Fortschritte der Technik vorhalten, setzt freilich wachsende Opfer voraus, die aber eben — zugleich mit den Fortschritten der Technik des Krieges — aus der wachsenden Produktivität der friedlichen Technik sich ergeben. Wenn die Technik der friedlichen Arbeit auf der einen Seite neue Hülfsmittel zuführt, ist es die Technik des Krieges, welche immer neue Hülfsmittel wieder für sich in Anspruch nimmt. Eine verhängnißvolle Verkettung, welche überhaupt nur dadurch durchbrochen werden kann, daß die Beziehungen der Nationen von innen heraus sich ändern, und welche deshalb zunächst als die Thatsache der Gegenwart und der Zukunft ins Auge gefaßt werden muß, weil solche inneren Umgestaltungen nur sehr langsam vor sich gehen.

Mit weniger gemischten Gefühlen ist jener Einfluß der technischen

Digitized by Google

Fortschritte zu betrachten, welcher die mannigfaltigen Verbesserungen und Erleichterungen des friedlichen Daseins befördert. Man vergleiche die heutigen Einrichtungen des amerikanischen Hauses oder der amerikanischen Großstadt mit dem Krüppelwesen einer deutschen Kleinstadt, vergleiche die Anstalten für Reinlichkeit, Beleuchtung, Wasserversorgung, Straßenwesen u. dgl. Man beobachte den mächtigen Fortschritt, welchen unsere Städte in dieser Richtung bereits gemacht haben oder noch zu machen im Begriffe sind — man sehe namentlich, was unsere deutschen Großstädte im Laufe des letzten Menschenalters hierin geleistet haben und ferner leisten.

Der Fortschritt der Technik knüpft in diesen Dingen so enge an die elementaren Forderungen des gesitteten Lebens an, daß auch auf diesem friedlichen Gebiete ein unablässiges Zudrängen neuer Ansprüche aus den Verbesserungen der Technik entspringt.

§ 47. Weil es sich bei den letztgedachten Fortschritten der Technik wesentlich um Verbesserungen des Lebens für die Gesammtheit handelt, so liegt es nahe, daß die demokratischen Ideen des neuen Zeitalters von ihrer Seite her mit einwirken, um den gleichen Erfolg zu beschleunigen und zu verstärken.

Je mehr die Vorstellungen von Menschenrecht und Menschenwürde in einem Volke der Gegenwart sich ausgebreitet haben, desto näher liegt es den öffentlichen Verbänden, die üblichen Wahl- und Stimmrechte durch soziale Einrichtungen zu ergänzen, welche der Hebung des Kulturniveaus der unteren Klassen dienen. Nicht blos daß man die Volksschule, die Armenpflege, die Gesundheitspflege, die Arbeiterversicherung und Aehnliches als öffentliche Aufgaben anerkennt, ist von großer finanzieller Bedeutung für unser Zeitalter: wie groß diese Bedeutung sei, hängt für jeden öffentlichen Haushalt und für jeden Zeitpunkt davon ab, ob man mehr oder weniger willig den beständig wachsenden Zumuthungen für diese Zwecke nachgiebt. Die Leistungen für die Volksschule, für die Armenpflege u. s. w. sind an sich offenbar sehr dehnsame und wir beobachten, wie diese Dehnsamkeit angespannt wird unter Verhältnissen, in welchen die Macht demokratischer Einflüsse eine hochentwickelte ist. Weil aber das ganze Zeitalter hier und dort, in dem einen Lande wie in dem andern, von der Ausbreitung dieser Ideen ergriffen ist, so ist auch die beständige Zunahme solcher Aufwendungen unvermeidlich und unverkennbar.

Denn wenn es wahr ist, daß im Laufe der Geschichte die Idee

Digitized by Google

der Gleichheit eine zwar langsame, aber beständig fortschreitende Verwirklichung findet (vgl. Syst. I §§ 312—316), und daß unser Jahrhundert durchaus einen Abschnitt entschiedener Vorwärtsbewegung in dieser Richtung bildet: so sind jene Veranstaltungen ein wesentliches Stück derselben, welche durch Erfüllung gewisser grundlegender Kulturbedingungen eine Hebung der unteren Schichten in materieller und geistiger Hinsicht beabsichtigen.

Zweites Kapitel.

Die historische Entwicklung des öffentlichen Haushalts.

Literatur. A. Wagner, Finanzwissenschaft. 3. Auflage. 1883. I §§ 212—217, und besonders III. 1886—88. Lorenz von Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft. 5. Auflage. 1885. I. S. 103—174. Karl Heinrich Lang, Historische Entwicklung der Teutschen Steuerverfassungen seit der Karolinger bis auf unsere Zeiten. 1793. Georg Waitz, Deutsche Verfassungsgeschichte. Band 8. 1878. Rudolph Gneist, Das englische Verwaltungsrecht mit Einschluß des Heeres, der Gerichte und der Kirche. Erster Band. 2. Auflage. 1867. Derſ., Englische Verfassungsgeschichte. 1882. Gustav Schmoller Die Epochen der preußischen Finanzpolitik. (Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft im Deutschen Reich. 1877.) Derſ., Studien über die wirthschaftliche Politik Friedrichs des Großen und Preußens überhaupt von 1680—1786. (Jahrbuch 1884—87.) Sigmund Adler, Die Organisation der Zentralverwaltung unter Kaiser Maximilian I. 1886. K. G. Kries, Historische Entwicklung der Steuerverfassung in Schlesien. 1842. A. F. Riedel, Der brandenburgisch-preußische Staatshaushalt in den beiden letzten Jahrhunderten. 1866.

I. Privatwirthschaft und Staatswirthschaft.

§ 48. Nach dem Wesen des vorliegenden Buches darf die hier folgende Erörterung sich ebenso wenig wie sonst in die Einzelheiten des Stoffes verlieren. Die Aufgabe kann blos die sein, das historische Werden des öffentlichen Haushalts in seinen entscheidenden Zügen darzulegen und die Nothwendigkeit des Gewordenen klar zu machen, indem

Digitized by Google

gleichsam ein Nachempfinden geweckt wird für das, was geworden ist, und für die Art, wie es geworden ist.

Die ältere Finanzwissenschaft*) theilt die Staatseinkünfte ein in die von der Regierung *erworbenen* Einkünfte und die von der Regierung *befohlenen* Einkünfte. Die ersteren wiederum zerfallen in die Einkünfte aus „reinem Privaterwerb" (*Domänen*) und in Einkünfte aus dem bevorrechteten Erwerbe der Staatsgewalt (*Regalien*); die letzteren zerfallen in Auflagen, die bei einer besondern Berührung der Bürger mit der Regierung gefordert werden (*Gebühren*), und in Auflagen, welche ohne eine besondere Gegenleistung der Regierung aus allgemeiner Bürgerpflicht von der Bürgerschaft gefordert werden (*Steuern*).

Die neuere Finanzwissenschaft hat diese Eintheilung in den Stufengang einer historischen Entwicklung eingeordnet, derart, daß sie die Fortentwicklung des Staatswesens der letzten Jahrhunderte aus dem privatrechtlichen Staate zum öffentlich rechtlichen Staate in dem finanziellen Fortschritte aus den privatwirthschaftlichen Einnahmen zu den staatswirthschaftlichen Einnahmen sich spiegeln läßt. In der That ist ein stufenweises Fortschreiten von den Domäneneinkünften zu den Steuereinkünften hinüber wahrzunehmen, wenn man bemerkt, wie zunächst der Privaterwerb aus der öffentlichen Prärogative sich ein Vorzugsrecht vor den Privaten beilegt, und wie dann abermals, vor dem Uebergange zum Steuerwesen, als dem schlechthin staatswirthschaftlichen Einkommen, eine Zwischenstufe einsetzt in Gestalt der Gebühren, welche zwar an das Steuerwesen sich anlehnen, indessen durch ihre Beziehung auf Einzelleistung und Einzelentgelt an den Privaterwerb wenigstens anknüpfen.

Das Unbefriedigende dieser Auffassung liegt darin, daß sie eine Konstruktion der Finanz*geschichte* und eine *Systematik* des heutigen Finanzwesens *zugleich* sein will. Jenes Aufsteigen aus dem Privatwirthschaftlichen zum Staatswirthschaftlichen mag dem Gange der thatsächlichen Entwicklung im Laufe der Jahrhunderte entsprechen; aber die heutige Staatswirthschaft durch einen Aufbau verständlich machen wollen, dessen Fundamente privatwirthschaftlichen Charakter, dessen obere Stockwerke staatswirthschaftlichen Charakter haben, widerspricht der Anforderung an eine Logik, welche die heutige Staatswirthschaft aus ihrem Grundgedanken in analoger Weise erfaßt, wie wir aus staatsrechtlichem Standpunkte den modernen Staat zu begreifen gewohnt sind.

Gerade so viel mehr, wie im Staatsrechte gewisse Fundamentalbegriffe — Souveränität, Staatsbürgerthum u. dgl. — die Elemente

*) Rau, Lehrbuch III. (5. Auflage.) §§ 84—87.

Digitized by Google

bilden, aus welchen sich folgerichtig das Wesen des heutigen Staats aufbaut, muß auch für die heutige Staatswirthschaft das Grundlegende nicht in der Stufenfolge und Schichtung der historischen Nothdurft, sondern in dem konsequenten Zusammenhange des Einzelnen mit dem Ganzen zur Geltung gelangen.

§ 49. Die Bezeichnung selber, welche noch bis in die neuesten Finanzwerke hinein ihre Geltung behauptet hat, ist verrätherisch für die Ungereimtheit, die wir im Auge haben. Wie ist es, fragen wir, wohl erlaubt, von einem „Privaterwerb" der Regierung im heutigen Staate zu reden?

Es treten hier folgende Bedenken entgegen. Zunächst liegt es auf der Hand, daß im heutigen Staate der Begriff des „Privaten" aus dem Gegensatze zum Staate entspringt, daß es also eine seltsame Bezeichnung ist, welche dasjenige, was die Regierung erwirbt, als „Privaterwerb" bezeichnet. Das was heute die Regierung „erwirbt", erwirbt sie nicht blos nicht als Privater, sondern auch nicht nach denjenigen Gesichtspunkten, welche für den Erwerb der Privaten maßgebend sind. Denn eben in der Verschiedenheit der hier entscheidenden Gesichtspunkte liegt das Wesen der Regierungsthätigkeit begründet und die Kenntniß dieser Verschiedenartigkeit führt auf eine Zersetzung hin, welche die fraglichen Theile der Regierungsthätigkeit aus dem Gebiete der Finanzen gänzlich hinaus versetzt. Domänen und Regalien sind finanzhistorische Thatsachen des werdenden Staatshaushalts; im gereiften Staatshaushalte des modernen Staats können diese Thatsachen blos unter der Bedingung fortbestehen, daß sie einen anderen Titel für ihren Bestand anführen als denjenigen, eine Erwerbsquelle zu sein. Sie müssen aus öffentlichen Gesichtspunkten begriffen und gerechtfertigt werden, Gesichtspunkten, die das Gegentheil dessen sind, was für den „Privaterwerb" entscheidend ist.

Zweitens sind es gerade die neueren sozialpolitischen und sozialistischen Anregungen, welche den Standpunkt jenes sog. Privaterwerbs auf den Kopf stellen, indem bei der Diskussion zwischen den Anhängern des Privateigenthums und den Freunden des Gesammteigenthums die Anschauungsweise, aus welcher die Vorstellung des „Privaterwerbs" hervorgeht, umgedreht wird. Denn wenn es wirklich in kleinerem oder größerem Umfange Aufgabe der Gegenwart und Zukunft ist, die Sphäre des Staatseigenthums zu erweitern, so erscheint mit einem Male dasjenige, was sich soeben noch als Ueberbleibsel der Vergangenheit durch seinen zum modernen Staate nicht passenden Namen einführte,

Digitized by Google

als das eigentlich Charakteristische der neuen Sozialpolitik und Volkswirthschaft.

Hieraus ergiebt sich aber dieses. Entweder geht die systematische Betrachtung der Staatswirthschaft von dem Staatseigenthum und dem Staatserwerbe aus, als Grundlagen der Befriedigung des öffentlichen Bedarfs: in diesem Falle verschwindet der Begriff des „Privaterwerbs" vollständig, nicht nur in seiner Uebertragung auf die Regierung, sondern auch in seiner eigentlichen Sphäre, als Einkommensform für die Masse der Staatsbürger, welche sich stützt auf das Privateigenthum und die privatwirthschaftliche Produktion. Oder die systematische Betrachtung der Staatswirthschaft geht umgekehrt von dem Privateigenthum und dem Privaterwerbe der Staatsbürger aus — wie es heute der Fall ist — dann ruht die Staatswirthschaft auf den Einkünften, welche aus der privatwirthschaftlichen Produktion der einzelnen Staatsbürger sich auch für sie ergeben.

§ 50. Es ist nothwendig, an dieser Stelle hervorzuheben, daß in der Staatswirthschaft des modernen Staats das Privateigenthum die grundlegende Thatsache ist, auf welche — mit mehr oder weniger deutlichem Bewußtsein — alle Beziehungen des Staatsbürgerthums aufgebaut werden.

Dies schließt keineswegs aus, daß sich in öffentlichen Händen eine Masse öffentlichen Eigenthums befindet, sei es als Ueberbleibsel der Vergangenheit, sei es als Ergebniß des neuen Zeitalters und seiner Zwecke.

Aber eben angesichts der unleugbaren Thatsache, daß solch öffentliches Eigenthum in unseren heutigen Staaten und Gemeinden besteht, ja aus mancherlei Anlässen des modernen Lebens im Zunehmen begriffen ist, soll eine Unklarheit vermieden werden, welche das Verhältniß des öffentlichen Eigenthums zu der entscheidenden Thatsache des Privateigenthums verwirren muß.

Es giebt nur zweierlei Ausgangspunkte. Entweder denjenigen des Gesammteigenthums, oder denjenigen des Privateigenthums. Ist der Staat der Gesammteigenthümer und ist damit die Volkswirthschaft „Staatswirthschaft" im Sinne des Ideales von Rodbertus geworden, so ergiebt sich für das Finanzwesen daraus die Konsequenz, daß auf eine grundsätzlich verschiedene Weise der öffentliche Haushalt eingerichtet ist. Fortan giebt es keinen Gegensatz mehr von der Art, wie er unserem Bewußtsein als selbstverständlich vorschwebt, zwischen den Einkünften des Staatshaushalts und den Einkünften der Privathaushaltungen: denn

Digitized by Google

jetzt steht das Staatseinkommen im Mittelpunkte, aus welchem alle Einzelnen ihr Einkommen beziehen, als Beamte und Arbeiter der Staatswirthschaft. Sie, die Beamten und Arbeiter, jetzt die Gesammtheit der Staatsbürgerschaft, empfangen vom Staate ihr Einkommen, und nicht — wie es in unserem gegenwärtigen Staate der Fall ist — der Staat empfängt sein Einkommen aus den Einkünften der Bürger.

Das ist das Entweder — Oder.

Der darin enthaltene Gegensatz wird nicht, wie man wohl neuerdings hie und da gemeint hat, vermittelt durch die „gemeinwirthschaftlichen" Veranstaltungen des Staats, deren zunehmender Umfang im heutigen Staate ja unleugbar ist. Denn gerade sie bekräftigen dasjenige, was wir meinen, indem sie die Art ihrer Verwaltung um der Gerechtigkeit willen auf die gesellschaftlichen Thatsachen stützen müssen, die durch das Privateigenthum bedingt sind. Die Schichtung der Gesellschaft, welche auf Privateigenthum und Privatwirthschaft beruht, giebt die Grundlage ab, auf die sich die finanzielle Behandlung des öffentlichen Unterrichtswesens, der öffentlichen Verkehrsanstalten u. s. w. stützt. Ja, manche große Staatsanstalten sind überhaupt gar nichts anderes als eine zweckmäßige Form, um die Beiträge für die Staatswirthschaft aus den Privatwirthschaften einzusammeln, wie es der Fall bei den Finanzmonopolen ist.

II. Der werdende Staatshaushalt.

§ 51. Die ganze historische Entwicklung des Staatshaushalts ist bisher nichts anderes gewesen als die schärfere Herausbildung des Gegensatzes zwischen den Privatwirthschaften der einzelnen Bürger und der Staatswirthschaft des Gemeinwesens, welches sie alle umfaßt. Die Kraft unseres heutigen Staatsgedankens ruht in dem Bewußtsein einer entwickelten Individualität des staatsbürgerlichen Daseins, welche doch wiederum für das Ganze eine starke Stütze sein soll.

Wie es nun aber im Wesen aller menschlichen Entwicklung liegt, bedarf es einer langen Anstrengung der Geschichte, ein solches Ergebniß herbeizuführen.

Zunächst in den Anfängen der Staatenbildung, wie wir früher gesehen haben, ist der Gegensatz überhaupt nicht vorhanden. Die primitive Volksgemeinde ist der sichtbare Träger des primitiven Staats. Dieser rohe Urtypus, welcher sich bezeichnender Weise mit einem hochgespannten

Digitized by Google

Ideale des freien Staatswesens nahe berührt, läßt noch den einzelnen Mann in dem Staate aufgehen und wiederum den Staat in der Gesammtheit der einzelnen Männer aufgehen.

Jedoch dies ändert sich. Die ursprüngliche rohe Gleichheit (unvollkommen wie sie selber ist) macht einer Differenzirung Platz, bei welcher ein erbliches Fürstenthum, erblicher Adel, dann Dienstadel, der sich wiederum in erblichen Adel umsetzt, mannigfaltige Verschiebung der Besitzverhältnisse durch kriegerische Eroberung, Steigen und Sinken der wirthschaftlichen Loose im Zusammenhange mit der intensiveren Gestaltung der Eigenthumsverhältnisse, alles dieses und manches andere zusammenwirken, um an die Stelle der Gleichheit eine vielgliedrige Schichtung der Gesellschaft zu setzen*).

Wie diese vielgegliederte Gesellschaft ihre Gestaltung zum Theil einer hierarchischen Anordnung verdankt, so liegen in ihr wiederum die Veranlassungen, welche eine königliche Gewalt als dauernde Institution fordern**). Die alte genossenschaftliche Verfassung entspricht nicht mehr den Verhältnissen der thatsächlichen Ungleichheit, die Selbstherrschaft der Gemeinfreien führt zu einer Unterdrückung der Kleinen durch die Großen. Daher das Bedürfniß einer fürstlichen Gewalt, welche sich aus den kriegerischen Häuptlingen entwickelt.

Das Durcheinandergehen der persönlichen und sachlichen Verpflichtungen für das Gemeinwesen, welche sich aus der alten Gemeinfreiheit ergeben, mit den Diensten und Lasten, welche die neue Unterthänigkeit der Kleinen unter den Großen hervorruft, und abermals die mannigfaltige Abstufung dieser Unterthänigkeit aus dem lokalen Machtverhältnisse des Herrn über seinen Hörigen bis hinauf zu dem öffentlich-rechtlichen Verhältnisse des Königthums zu seinem Volke — alles das erzeugt eine Buntscheckigkeit von privatrechtlichen und öffentlichen Pflichten, deren Wesen eine klare Ausscheidung des einen und des anderen oft unmöglich macht.

§ 52. Um überhaupt irgend ein deutliches Bild dieses frühen Finanzwesens zu erhalten, ist es nothwendig, sich auf ein einzelnes bestimmtes Land zu beschränken und zur Darstellung wiederum dasjenige zu wählen, welches die einheitlichste und frühzeitigste Entwicklung

*) G. Waitz, Deutsche Verfassungsgeschichte. (2. Auflage. 1870.) Band II S. 300 ff.

**) Gneist, Das englische Verwaltungsrecht. (2. Auflage.) I S. 18 ff.

Digitized by Google

im Umkreise der europäischen Staaten gehabt hat. Dieses Land ist England.

Das Finanzrecht der angelsächsischen Könige*) hat zunächst dieselbe Grundlage wie die eines jeden großen Grundherrn, in dem Privatbesitz des Königs. Daneben stehen die nutzbaren Rechte an dem im Gesammtbesitz verbliebenen eroberten Lande, nachdem in den meisten Theilen des Landes den königlichen Beamten die nutzbarsten Theile des Volklandes in der Weise eines Gehaltes überlassen sind, und so lange als nicht durch Schenkung an Kirchen und Klöster, durch Belohnung und Gunstbezeugung für geleistete Dienste das Volkland vergeudet ist.

Indessen auch nach Vergebung des Landbesitzes erhalten sich darauf haftende königliche Rechte: über Häfen, Landungsplätze, Heerstraßen, welche die Quelle von königlichen Zöllen werden (insbesondere auf Wolle und Felle).

Mit dem Dahinschwinden des Volklands entwickeln sich entschiedener die nutzbaren Rechte, welche sich an die Ausübung der öffentlichen Gewalt knüpfen, an die Kriegs-, Gerichts- und Polizeiherrlichkeit. Aus der Kriegsherrlichkeit entsteht das Recht auf den Dienst des Volks beim Bau und Unterhalt der königlichen Burgen und Wohnsitze; aus der Gerichtsgewalt entsteht das königliche Recht auf die verwirkten Güter (Grundstücke wie Fahrhabe) in Folge von Verrath oder andern Verbrechen, sowie auf die zahlreichen Geldbußen, die indessen in den grundherrlichen Gerichten dem Grundherrn zufallen; aus der Polizeigewalt entwickelt sich außer dem großen System der Geldbußen ein Marktrecht, welches hauptsächlich durch Verleihungen nutzbar gemacht wird; daraus entsteht auch eine Erweiterung der Zölle, die in Seehäfen und an schiffbaren Strömen erhoben werden, sowie mannigfache Schutzgelder für Handelsleute, Juden und andere schutzbedürftige Ausländer.

Unbekannt dagegen ist diesem Zeitalter ein Recht der direkten Besteuerung. Besiegten Völkern durfte der germanische Häuptling Abgaben auferlegen; „vom eigenen Volk empfing er nur Geschenke, insbesondere an Vieh und Früchten". Solche Ehrengaben wurden bei den Volksversammlungen gewährt; aber auch wenn der König in dem Gebiet seines Heer- und Gerichtsbannes reiste, wurde er und sein Gefolge kostenfrei aufgenommen, was sich demnächst auf die Reisen der königlichen Statthalter oder Sendboten ausdehnte. Die Steuer als normaler Bestandtheil des Finanzrechts ist vor der Hand durch den persönlichen Charakter der Leistungen in Heer und Gericht ausgeschlossen, auf welchen das ger-

*) Vgl. Gneist I S. 28 ff.

Digitized by Google

manische Gemeinwesen gebaut ist. Nur im Zustande der tiefsten Erniedrigung konnte die Landesversammlung einen Landestribut beschließen, mit welchem die dänischen Seeräuber abgekauft werden sollten: woraus sich dann das „Dänengeld" als fester Hufenschoß entwickelte.

§ 53. Zu kräftigerer Ausbildung gelangt das Finanzwesen der angelsächsischen Periode durch das Staatswesen der normannischen Eroberer in dem englisch-normannischen Lehnsstaat.

Die hauptsächlich in Betracht kommenden Gruppen der Finanzen sind jetzt die folgenden*):

Erstens die königlichen Domänen, neu fundirt nach der Eroberung durch ein großes Reservat von Landgütern und Forsten, vermehrt durch die häufig zurückfallenden Lehen.

Zweitens die nutzbaren Rechte aus der obrigkeitlichen Gewalt und zwar a) aus der Militärgewalt: die herkömmlichen Dienste der Einsassen bei Brücken- und Burgbau wirksamer erzwungen, dazu aber besonders die neuen Einkünfte aus dem Lehnskriegsrecht, welche als Geldabgaben sich an die Vormundschaft, die Verheiratung und den Antritt des Lehns knüpfen; b) aus der Gerichtsgewalt: die in der angelsächsischen Zeit sehr zusammengeschwundenen Sporteln und Bußen, jetzt reichlich strömend, zufolge der Zentralisation der wichtigeren Prozesse bei der curia regis; ergiebig wird auch das ausgedehnte Recht der Verwirkung des Vermögens durch Felonie; c) aus der Polizeigewalt entsteht jetzt eine unabsehbare Reihe von Polizeibußen.

Drittens dann aber die kräftigen Anfänge der direkten Besteuerung, welche sich auf das Lehnskriegswesen stützen und zwar: die auxilia (aids) der Kronvasallen, beschränkt auf drei bestimmte Ehren- und Nothfälle (Ritterschlag des Sohnes, Verheiratung der Tochter und Auslösung aus der Kriegsgefangenschaft), dann die scutagia, Schildgelder, als Geldabfindungen für den Lehnskriegsdienst, endlich die tallagia (taille) von den nichtkriegspflichtigen Einwohnern der Städte und des platten Landes, die steten Begleiter des Lehnswesens**).

---

*) Gneist I, 182 ff.

**) Das deutsche Wort „Steuer" kommt zuerst im Sinne dieser Verpflichtungen des Lehensrechts vor: nach K. H. Lang (Ursprung S. 92) in einer fuldaischen Urkunde Ludwig's III. vom Jahre 879 „steura" = Heersteuer, Königssteuer. In demselben Zusammenhange und mit (wenigstens allmälig) gleicher Bedeutung kommt „Bede" vor, welches etymologisch (Bitte, petitio, rogatio, precaria) auf den bittweisen Ursprung

Digitized by Google

Das normannische Verwaltungssystem weiß jedem Gebiete der Staatsverwaltung eine fiskalische Seite abzugewinnen; die flüssige Verwaltungswillkür geht mit dem unabsehbaren System von Polizeibußen und Gebühren (amerciaments und fines) in einer Weise durch alle Gebiete hindurch, welche jeder systematischen Anordnung Trotz bietet. Durch die Zentralisation in einem königlichen Schatzamt (exchequer) gewinnt das Finanzwesen ein ganz neues Ansehen.

§ 54. Man hat das Finanzwesen des Mittelalters, dessen Typen aus der früheren und der späteren Periode der englisch-normannischen Staatsentwicklung wir hier in Kürze vorgeführt haben, als ein privatrechtliches bezeichnet, wie man herkömmlich das Staatswesen des Mittelalters als ein System von privatrechtlichen Beziehungen dargestellt hat.

Das ist doch nur mit Einschränkungen aufrecht zu erhalten. Denn allerdings erkennen wir in diesen Gestaltungen, welche den neueren Staat vorbereiten, beständig die Nothdurft, welche die öffentlichen Aufgaben an das dem natürlichen Menschen näher Liegende, Konkrete, sinnlich Faßbare anknüpft, daher die öffentliche Pflicht mit dem privaten Nutzen verquickt — von der Spitze der Lehnsherrschaft herab bis zu der untersten Staffel. Indessen diese Nothdurft der Geschichte dauert selbst heute noch in fundamentalen Bestandtheilen des gegenwärtigen Staatswesens fort, wenn um der menschlichen Schwachheit willen der einzige feste Punkt des öffentlichen Rechts in einer erblichen Dynastie gefunden wird.

Die wesentlichen Grundzüge eines öffentlichen Haushalts sind doch in jenem Lehnsstaate des Mittelalters bereits vorhanden.

Bei dem militärischen Charakter desselben ist diejenige Verpflichtung, welche ohnehin das Fundament jedes Staatswesens bildet, im Mittelpunkte der öffentlichen Pflichten. Sei es in der Gestalt der persönlichen Dienstpflicht, sei es in der Gestalt der verschiedenen sachlichen Leistungen, welche mehr und mehr an die Stelle der persönlichen Dienste treten. Die scutagia und tallagia sind echte staatsbürgerliche Beiträge für die Bestreitung der Kosten des Kriegsdienstes, an die Stelle der persönlichen Verpflichtung zum Kriegsdienste tretend und das Steuerwesen des modernen Staats einleitend.

Es ist aber sehr einleuchtend, daß die Entwicklung dieses Steuerwesens für wachsende Bedürfnisse auf Schwierigkeiten stößt. Um das zu

---

zu deuten scheint. In einer Urkunde des Grafen Albert von Holstein von 1428 wird „Tallie" und „gemeine Bede" gleichbedeutend gebraucht.

Digitized by Google

verstehen, bedarf man nicht desjenigen Abstraktionsvermögens, welches sich aus der Gegenwart in entfernte Epochen der Vergangenheit zurückzuversetzen weiß. Vielmehr ist es leider aus der Gegenwart heraus leicht verständlich, wie schwer es hält, das Pflichtbewußtsein für öffentliche Opfer lebendig und bereitwillig zu erhalten.

Daher schieben sich Zwischenglieder in die Nothdurft dieser Entwicklung hinein, welche zwischen dem natürlichen Eigennutz des Privatmenschen und dem öffentlichen Bedarf auf eine handgreifliche Art vermitteln. Die Dienste, welche Rechtspflege und Friedensbewahrung dem Unterthanen leisten, werden an eine starke Bezahlung geknüpft, die — für unsere Begriffe von einem rationellen Staatshaushalte — roh erscheinen, indessen das jener Zeit angemessene Mittel sind, um wachsende Einkünfte zu erzielen. Auch dauern diese Stützen der menschlichen (oder staatsbürgerlichen) Schwachheit bis in den Staat der Gegenwart aus guten Gründen fort, in minder rohen Formen, aber dennoch dem Wesen nach in dem Dienste derselben Vermittlung zwischen dem handgreiflichen Privatnutzen und der großen Abstraktion der Staatsgemeinschaft.

Im Einzelnen muß der Zusammenhang nutzbarer Privatrechte mit der öffentlichen Verpflichtung dazu dienen, die Erfüllung der letzteren sicherzustellen. So finden wir in den Städten Niedersachsens die Verpflichtung zum Waffendienst und zur Entrichtung des Schoßes an den Genuß des Braurechts geknüpft*).

§ 55. Wie überhaupt in den deutschen Städten des Mittelalters der Mikrokosmos des modernen Staats zuerst uns entgegentritt**), so ist insbesondere auch der öffentliche Haushalt in ihnen zuerst entwickelt, um dann analoge Bildungen in dem größeren Staatswesen der späteren Jahrhunderte hervorgehen zu lassen.

Wenn wir auch hier einen Typus zur Darstellung wählen dürfen, so mag die städtische Wirthschaft der Stadt Basel im 15. Jahrhundert dazu dienen.

Die Grundlage der städtischen Wirthschaft ist die indirekte Steuer. Das sog. Ungeld (indebitum) — eine Konsumtionssteuer***) — war gewissermaßen eine Entdeckung der Stadtgemeinde. Die herkömmlichen,

*) Julius Jäger, Duderstadt gegen Ende des Mittelalters. 1886. S. 14 ff.

**) Andreas Heusler, Der Ursprung der deutschen Stadtverfassung. 1872.

***) Der Name „Ungeld" wird später weiter ausgedehnt. So hieß Ende des 18. Jahrhunderts in der Reichsstadt Rothenburg an der Tauber auch die Abgabe von Häusern, liegenden Gründen, Gewerben „Ungeld". Lang, Ursprung S. 268.

Digitized by Google

dem König und seinen Lehnsträgern, den Reichsfürsten, vorbehaltenen Formen der Besteuerung vermeidend, war das Ungeld eine neue Art von Steuer, auf welche noch Niemand ein Anrecht hatte und welche der Erfinder, der städtische Rath, daher erheben konnte, ohne formell in bereits begründete Rechte einzugreifen*). Mit dem Ungeld beginnt die selbständige städtische Finanzwirthschaft: seine älteste Art ist das Weinungeld, das heißt eine Abgabe von Wein, der vom Zapfen ausgeschenkt wird. Dazu tritt namentlich das Mühlenungeld, eine Abgabe von den Müllern erhoben, nach Maaßgabe des in ihren Mühlen gemahlenen Getreides.

Diese Konsumtionsbesteuerung hatte im städtischen Haushalt des Mittelalters (wie nachmals in anderartigem Zusammenhange) den Vortheil, daß sie alle Klassen der Bevölkerung ohne Unterschied in Anspruch nahm, insbesondere auch die Geistlichkeit, welche Kraft ihres im kanonischen Recht begründeten privilegium immunitatis der direkten Steuer gegenüber Steuerfreiheit forderte und erhielt.

Neben Weinungeld und Mühlenungeld stehen drei andre regelmäßige Formen indirekter Verbrauchsbesteuerung, welche die Stadt durch Erwerb vorhandener fürstlicher Besteuerungsrechte eingeführt hatte: der Stadtzoll, der Pfundzoll (zur Besteuerung eingehender Handelswaaren) und das Salzregal.

Der Ertrag der indirekten Steuern stellte regelmäßig blos die Hälfte der gesammten Jahreseinnahme dar. Die andere Hälfte ward auf dem Wege der Anleihe beschafft, seit dem Jahr 1365—66 in Basel eine ständige Finanzoperation, welche historisch bedeutsam ist als Symptom der voranschreitenden Entwicklung der städtischen Finanzwirthschaft im Gegensatze zu der umgebenden Landschaft, und welche finanziell theils die Ausgleichung der unvorhersehbaren oder doch unvorhergesehenen Mehrausgaben des einzelnen Jahres bewirkte, theils die allmälige Einführung eines ständigen Schuldenwesens der Stadt als private Kapitalanlage bedeutete.

Zu einer Zeit, wo der Staatskredit für die Territorien noch nicht vorhanden ist, sehen wir deutsche Städte schon inmitten zahlloser, regelmäßig wiederkehrender, nach bestimmten Grundsätzen gehandhabter Staatskreditgeschäfte. Wie ihr Kredit der neuen Zeit voraufeilt, also auch das bankmäßige Zinsrenten- und Leibrenten-Geschäft, welches sie im Dienste des Anlagebedürfnisses privater Geldkapitalien treiben. Nur auf diese Weise scheint die regelmäßige Wiederkehr der Anleihen in jedem Jahres-

*) Rudolph Sohm, Conrad's Jahrbücher für Nationalökonomie, Jahrg. 1880, Band 34, S. 260 ff. Gustav Schönberg, Basler Finanzverhältnisse im 14. und 15. Jahrhundert. 1879.

Digitized by Google

budget erklärbar. Aber allerdings lag in dieser Entwicklung des städtischen Kredits auch ein mächtiges finanzielles Moment, weil dadurch die Stadt in den Stand gesetzt war, für plötzlichen Bedarf erhebliche Summen aufzunehmen.

§ 56. Neben diesen ordentlichen Einkünften des städtischen Haushalts sind die Vermögenssteuern und Personalsteuern meist außerordentliche Steuern. So reichhaltigen Aufschluß die darüber handelnden Steuerlisten uns über die Bevölkerung und deren Vermögensvertheilung gewähren, so oft diese Schatzungen auf der Höhe der städtischen Entwicklung wiederkehren, zu einer ständigen Institution scheinen sie doch noch nicht herangereift zu sein, sind es jedenfalls in einer Anzahl hervorragender Stadthaushalte noch nicht gewesen.

Dieses erklärt sich, wenn wir uns erinnern, daß eine direkte Besteuerung des freien Mannes — mit einer merkwürdigen Gleichartigkeit des Gedankenganges — dem germanischen Menschen wie dem antiken*)

*) Böckh, Die Staatshaushaltung der Athener, 2. Ausgabe, 1851, I, 407, meint sogar: „Unter allen Abgaben widerstreiten nicht nur im Allgemeinen, sondern auch nach den Grundsätzen der Alten keine mehr dem Gefühle der Freiheit als persönliche Steuern; in Athen war es anerkannt, daß nicht vom Körper, sondern vom Vermögen gesteuert werden müsse; aber auch das Vermögen der Bürger wurde nur im Nothfalle besteuert oder unter einer ehrenvollen Form. In Athen und gewiß in allen übrigen hellenischen Freistaaten erhob man keine unmittelbare Steuer vom Eigenthum, außer etwa von Sklaven, und die außerordentliche Kriegssteuer nebst den Liturgien, welche letztere als Ehrensache angesehen wurden; eine regelmäßige Grundsteuer oder Zehenten gab es in Freistaaten nicht u. s. w. Die beliebtesten und besten Einkünfte mußten die von öffentlichen Gütern oder Domänen sein: außer diesen hatte man indirekte Steuern, welche alle Personen, und direkte, welche die Fremden trafen; sodann Gerichts- und Strafgelder. Athen erfand sich aber noch eine eigenthümliche Quelle regelmäßiger Einkünfte, die Tribute der Bundesgenossen." Von der Solonischen Klasseneinrichtung sagt Böckh (I, 653), man könne eine Abgabe nach der darin enthaltenen Schatzung nur für vorkommende äußerst seltene Fälle annehmen: die Hauptsache seien die Kriegspflichtigkeit, die Liturgien und die Abmessung der Regierungsrechte gewesen.

Marquardt, Römische Staatsverwaltung (1876) II, 145; „Es ist in den Republiken des Alterthums ein anerkannter Grundsatz, daß die Personalsteuer die schlechteste und für einen freien Mann unwürdigste Art der Besteuerung ist. In Rom wie in Athen zahlt ein Bürger von seinem persönlichen Einkommen keinerlei Abgabe; auch sein sachliches Vermögen wird nur außerordentlicher Weise im Falle der Noth zur Besteuerung herangezogen; es giebt daher in der Zeit der Freiheit Roms nur drei regelmäßige Einnahmequellen des Aerariums: erstens die Revenuen des Gemeindelandes, zweitens, nachdem die Herrschaft über ausländische Gebiete gesichert war, die Abgaben der unterthänigen Länder, und drittens die indirekten Steuern."

Digitized by Google

als eine Herabwürdigung erschien. Auch in Athen ist jenes oft erwähnte Vermögenssteuersystem, welches auf Solon zurückgeführt wird, nur eine Aushülfe für außerordentlichen Bedarf, nicht ein regelmäßiger Bestandtheil der Staatseinkünfte gewesen. Die Regelmäßigkeit der Personallast scheint für jene Vorstellungen das Gehässige einer Art von Unfreiheit an sich gehabt zu haben.

Es ist auch bemerkenswerth, daß (gerade umgekehrt wie die heutigen Gesichtspunkte eines rationellen Finanzwesens) die Empfindungen solcher Art sich gegen die wechselnde Willkür der Personalsteuer mit ihren unsicheren Einschätzungen von Vermögen und Einkommen wenden, und sich eher mit festen Realsteuern aussöhnen oder einen Fortschritt darin sehen, daß die Willkür der Personalsteuer durch die Festigkeit der Realsteuer ersetzt wird. So meint K. H. Lang*): dem alten Deutschen würde es unerträglich gewesen sein, in einer Ungewißheit zu schweben, was er im künftigen Jahr zu steuern habe; wie denn wirklich die dem Lehnsherrn gebührende „Bede" zur Reallast auf Häusern und liegenden Gründen wurde. So sieht nachmals Alexis de Tocqueville**) in der Unsicherheit der Taille einen Hauptschaden des alten Steuerwesens, im Gegensatze zu einzelnen bevorzugten Provinzen, wo eine feste Reallast bestand, und in der That hat die französische Revolution sich beeilt, diesen Vorzug zu verallgemeinern in ihrem Ertragssteuersystem.

Sollte daher auch jene vollkommenere Gestalt der Besteuerung noch nicht ein fester Bestandtheil der städtischen Finanzwirthschaft geworden sein, so ist doch in dem historischen Zusammenhange trotz des unständigen Charakters damit ein wichtiger Schritt in das neue staatsbürgerliche Zeitalter hinein gethan. Und es sind thatsächlich bereits Kontroversen dabei angeregt oder zum Austrage gekommen, welche mitten in unsere Gegenwart hineinführen. So setzen im Jahre 1438 in Duderstadt die 9 Gildemeister gegen den Rath — bei dessen Ansuchen um Erhöhung des Schoßes vom Vermögen — durch, daß die Einschätzung vor ihnen geschehe; sie verlangen die höhere Besteuerung von „Erbe und Gut", das heißt vom Vermögen im Gegensatze zu dem Personaleinkommen aus dem Handwerks-Erwerbe***). Die Stadtordnung von Stendal vom Jahr 1345 bestimmt: für so viel Mark als ein Bürger sein Gut verschoßt, kann der Rath es behalten†). Das Freiberger Stadtrecht er-

*) Ursprung S. 59 ff.

**) L'Ancien régime et la révolution, 1856, p. 208.

***) Jäger, Duderstadt S. 42 ff.

†) Lang S. 168.

Digitized by Google

klärt: welch Mann Zins verkauft von seinem Haus durch Geschoßes willen, daß er desto minder schatze von der Feuerstatt, der hat arge List. Der Züricher Richtebrief vom Jahr 1304 besagt: so oft das „Gewerf" aufgelegt wird, soll man die Tafeln, da das Gewerf angeschrieben steht, vor allen Bürgern verlesen. Lauter Beweise, daß hier die Schwierigkeiten und Kämpfe des modernen Einkommensteuerwesens bereits auf dem Boden des mittelalterlichen Stadthaushalts durchgekämpft werden.

§ 57. Es ist ferner bemerkenswerth an dem Stadthaushalt des deutschen Mittelalters, daß er in der Entwicklung indirekter Steuern auf Wege gedrängt wird, welche dann Jahrhunderte später das Landesfürstenthum in seiner Weise aufnimmt.

So schlagen bereits hier die ausgedehnten Luxusverbote (gegen Schmuck, Kleiderputz, besonders aber Schmausereien) in fiskalische Abfindungen um. Der Schlußartikel einer Hochzeitsordnung von 1434 erklärt*): wer diese Vorschriften nicht halten wolle, der solle der Stadt zwei Mark zahlen und möge dann so viele Gäste laden wie er wolle. In der That machte man von dieser Konzession reichlichen Gebrauch und die Rubrik de nuptiis bezeichnet in den Rechnungsbüchern eine ziemlich regelmäßige Einnahmequelle.

Ferner ist ein deutliches Bestreben auf die Entwicklung der städtischen Monopolien gerichtet: so namentlich die weitverbreitete Sitte des Ausschanks von Wein für Rechnung des Rathes, welcher jährliche Ueberschüsse abwirft. Da wo die Landschaft Wein hervorbringt, sich also der Haushalt der Bürger von der Landschaft mit Wein versorgt, schenkt der Rath den fremdländischen Wein aus (in Zürich den „elenden" Wein); im Norden, wo kein Wein wächst, hat er damit die gesammte Weinversorgung in der Hand, zum Theil mit so großem Erfolg für Konsumenten und Finanzen, daß bis in die Gegenwart hinein, ohne öffentlichen Zwang, die Sitte dem Rathskeller seine Kundschaft und seinen Gewinn sicher stellt (Bremen).

Auch auf andere Dinge erstreckt sich dieser Monopolbetrieb. In Duderstadt giebt es drei städtische Badstuben, welche verpachtet werden. Ganz eigenartig gestaltet sich das Braurecht, als eine Art städtischer Konzession an die Bürgerhäuser, die für den Konsum der Familie und der Bürgerschaft (durch Aushängen eines Tannenzweiges) der Reihe nach brauen dürfen: finanziell einträglich für den Rath in mehreren Gestalten,

*) Jäger S. 48 f.

Digitized by Google

durch Entgelt für Benutzung der städtischen Braupfanne, die reihum an die Häuser der Berechtigten gefahren wird, dann durch Hopfengeld, Aufziehegeld für jedes Faß Bier u. dgl. m.

§ 58. Und wenn wir auf diese Art in der mittelalterlichen Stadt die Vorläuferin des modernen Staats als Herrin eines öffentlich gearteten Haushalts erkannt haben, so tritt uns der Charakter jener älteren Jahrhunderte und die Langsamkeit der neueren Entwicklung desto deutlicher entgegen, indem wir die zur Macht gelangten Städte wiederum darin ihr Uebergewicht bewähren sehen, daß sie den Vorzug ihrer Geldmittel zur Ausdehnung ihrer territorialen Herrschaft verwenden. In sich selber zu einer Einheit zusammengefaßt, welche in gewissem Sinne den modernen Staat vorwegnimmt, erwerben sie nach außen hin Macht in der sie umgebenden Welt dadurch, daß sie, dem Gedanken der Feudalität entsprechend, in der öffentlichen Herrschaft ein Mittelding von öffentlicher Gewalt und privater Kapitalanlage genießen, zu welchem der Besitz von Geldkapital den bequemen Zugang verschafft. Der Versuch, welchen das Lehnswesen gemacht hat, für eine große Volksgemeinschaft eine staatliche Ordnung herzustellen, ist zunächst blos dadurch möglich geworden, daß diese Ordnung an eine Gesinnung anknüpft, welche das öffentliche Recht in enger Beziehung auf den privaten Vortheil ausübt. Die fiskalische Ausbeutung des Amtes ist das Kennzeichen dieser Gesinnung, und der Kontrast der mittelalterlichen Stadt als Herrin solcher Feudalrechte gegenüber der sie umgebenden Landschaft beleuchtet den Gang der Entwicklung.

Die dazu gehörige Kehrseite dieser Auffassung des Amtes zeigt sich darin, daß in jedem Augenblicke der Noth, bei den wechselvollen Bedürfnissen der Fürsten und Regierungen, Verkauf oder Verpfändung der Aemter und Amtsstellen Platz greift, daß es ein Geldgeschäft für begüterte Leute wird, Aemter zu kaufen und fiskalisch auszunutzen. Als die Hohenzollern in die Mark kamen, waren wohl neun Zehntel aller landesherrlichen Einkünfte verpfändet und verkauft: die besitzenden Klassen hatten um Schleuderpreise mit maaßlosem Gewinne den Staat, wenn man von einem solchen schon reden darf, ausgekauft*). In Frankreich kennzeichnet es bis in das Ende des 18. Jahrhunderts den korrupten Zustand von Staat und Finanzen, daß die Aemter verkauft und immer wieder verkauft werden, daß eine Menge von Aemtern blos zu diesem Zwecke geschaffen wird: es baut sich

*) Schmoller, Die Epochen der preußischen Finanzpolitik S. 38.

Digitized by Google

auf diese Art allmälig eine Verwaltungsmaschinerie auf, so ungeheuer, so verwickelt und so unproduktiv, daß man sie gleichsam nur zum Scheine fortarbeiten läßt und daneben für den wirklichen Zweck der Staatsverwaltung einen besonderen Apparat errichtet. Freilich protestiren von Jahrhundert zu Jahrhundert die Stände des Reiches: „Wer das Amt verkauft, verkauft die Gerechtigkeit, und das ist ein niederträchtig Ding". Aber vergebens — denn das war die Form, sagt Tocqueville, in welcher die Regierung den Franzosen die Steuer verhüllte, welche sie ihnen in der wahren Gestalt nicht zu zeigen wagte*).

§ 59. Wir werfen jetzt, um der neuen Zeit uns zu nähern, einen Blick in den sich emporarbeitenden deutschen Territorialstaat des 17. und 18. Jahrhunderts und zwar Preußens**).

Die deutschen Fürsten des 16., 17., ja 18. Jahrhunderts betrachteten sich selbst als große Grundbesitzer und Grundherren: die Domänen- und Forstverwaltung war der Mittelpunkt der Finanzen oder wurde es erst recht.

Noch unter Friedrich Wilhelm I. ist die Einsicht entscheidend, daß das höchste denkbare Maaß der Steueranspannung allein den Staat und die Armee nicht erhalten kann, und nöthigt zu einer ebenso sparsamen als rationellen, auf den höchsten Reinertrag und auf gute Neuerwerbungen gerichteten Domänenverwaltung. Die Verpachtung auf Zeit an den damals geschaffenen Generalpächterstand, welcher hohe Technik, großen Kapitalbesitz und modernen Unternehmersinn mit gewissen Beamtenqualitäten verband, gab die höchsten Gelderträge. Dieser finanzielle Gesichtspunkt überwog sogar die populationistischen Lieblingswünsche des Königs, und die Vererbpachtung von Domänen, welche unter Friedrich I. durch Luben eingeleitet war, wird eingestellt. Erst Friedrich der Große nimmt letztere Politik wieder auf, besonders nach dem siebenjährigen Kriege: die Vergrößerung des Domänenbestandes hört auf; der König verbietet den Ankauf von Rittergütern für den Staat; er will den Adel in dem Eigenthume der Rittergüter konservirt sehen als soziale Grundlage der Gesellschaftsordnung und des Offizierstandes.

Selbst in dem höher kultivirten Südwesten von Deutschland trifft

*) Tocqueville, Ancien régime p. 178 ff.

**) Schmoller, Die Epochen der preuß. Finanzpolitik. Derselbe, Die preuß. Kolonisation des 17. und 18. Jahrhunderts. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. XXXII. S. 31. 1886.

Digitized by Google

es zu, daß bis Ende des 18. Jahrhunderts der Staat in Friedenszeiten ganz wohl ohne alle Steuern existiren kann: so reichen im alten Württemberg für die Zentralausgaben des Staats und den Bedarf des Hofes die Einkünfte der „Kammergüter" vollkommen aus*).

Ja, die Gegenwart enthält die deutlichen Spuren davon, daß heutzutage noch Reste einer Vorstellung vorhanden sind, welche den Schwerpunkt der Staatseinnahmen in die Domänen verlegt, wenn wir finden, daß das höchst moderne Gesetz des Kantons Zürich vom 2. März 1870 über die Vermögens-, Einkommens- und Aktivbürgersteuer mit den Worten beginnt: „Soweit der Ertrag des Staatsgutes und die übrigen gesetzlichen Einkünfte für die Bestreitung der Staatsausgaben nicht hinreichen, wird eine Vermögens- u. s. w. Steuer erhoben." Oder wenn gar im Kanton Graubünden derjenige Staatsbedarf, welcher hinausgeht über den durch die Domäneneinkünfte gedeckten Betrag, als „Defizit" noch heute bezeichnet wird.

§ 60. Weil aber allenthalben und von lange her, zum mindesten für außerordentliche Zeiten und außerordentlichen Bedarf, die Einkünfte des Domaniums nicht reichten, so mußte die fürstliche Gewalt im Kampfe mit den Ständen nach ferneren Einnahmen suchen. Die Schwierigkeiten der Steuerbewilligung, theils faktischer Art und in den Zuständen begründete, theils staatsrechtliche, führten zu Einnahmeformen, welche die fürstliche Gewalt von dem lästigen Zustimmungsrecht der Stände emanzipirten. Die römisch-rechtliche Doktrin, welche an den Staatsbegriff des römischen Kaiserreiches anknüpft, erklärt freilich bereits in der Mitte des 17. Jahrhunderts: „optime sibi constat respublica in qua imperantur tributa, non rogantur"**). Aber noch im Jahre 1782 wird durch Reichshofraths-Konklusum dem Fürstbischof von Salzburg verwiesen, daß er habe behaupten wollen, der Wille des Landesherrn sei in Steuersachen das alleinige Gesetz***).

Der Ausweg lag nahe. Er lag in den Traditionen des Feudalwesens und seiner *fiskalischen Ausnutzung aller staatlichen Hoheitsrechte*. Es kam nur darauf an, diese Hoheitsrechte (*Regalien*) der Art und dem Umfang nach möglichst weit auszudehnen. Kaspar Klock zählt nicht weniger als 400 Regalien auf, und in der That war

*) G. Rümelin, Reden und Aufsätze. II (1881) S. 450.
**) Joh. Friedr. Horn, Politica (1664) p. 316.
***) K. H. Lang, Ursprung S. 232.

Digitized by Google

der Scharfsinn der dienstbaren römischen Jurisprudenz bereits bei der Entdeckung eines Regals der Münzfälschung angelangt.

Dennoch, wer wollte nach dem Maaße des historischen Stufenganges nicht auch in dem Regalienwesen, bei allen seinen Mißbräuchen, die harte Nothwendigkeit des sich emporarbeitenden Staatsgedankens erkennen, welcher gegenüber den Hindernissen der ständischen Steuerbewilligung ein Nothrecht des Staats geltend machte: an die Stelle der Steuern, die sich blos erbitten, nicht befehlen ließen, trat eine verhüllte Gestalt der Besteuerung, welche den Zwang des staatlichen Befehls vorgeblich aus einem andern und zwar plausibleren Rechte ableitete, als aus dem Steuerrechte.

Die verschiedenen Staaten Europas wetteifern in diesem System des Regalienwesens. Selbst Rußland zeigt in der Mitte des 17. Jahrhunderts den Czaren als Hauptunternehmer vieler Handelszweige und sogar des Kleinhandels in Fleisch und Obst. Unglaubliche Summen ergab dort schon damals die Verpachtung der Branntweinschenken*). Und dabei läßt sich nicht verkennen, daß dieses Regalienwesen, auch nach der wirthschaftspolitischen Seite hin, vielfach der angemessene Ausdruck der erstarkenden Staatsgewalt ist: wenn etwa ganz allgemein in den verschiedenen Staaten Europas der Kolonialhandel von der Hand des Staates ergriffen, wenn das Gewerbewesen und damit die Sorge für seine Umgestaltung in dem Frankreich des 16. Jahrhunderts als droit domanial erklärt wird.

Aber eben daß die verschiedenen Gesichtspunkte hier wirr durch einander gingen, daß eine deutliche Auseinandersetzung des Wohlfahrtszweckes und des Finanzzweckes hier fehlte, das kennzeichnet — von allen Mißbräuchen im Einzelnen abgesehen — die Gesinnung jenes Regalienwesens.

In Brandenburg-Preußen treten namentlich folgende Einrichtungen hervor, welche in die Neuzeit hinüberreichen.

Der große Kurfürst führte den fiskalischen Vertrieb von Lüneburger Salz ein; nachdem unter Friedrich I. aber die großen magdeburgischen Salzwerke an Brandenburg gekommen waren, konnte Friedrich Wilhelm I. das Salzmonopol so ziemlich auf den ganzen Staat ausdehnen und einen bedeutenden Salzexport durchsetzen. Das blieb das ganze 18. Jahrhundert.

Eine musterhafte, bald weit über die preußischen Grenzen sich ausdehnende Briefpost hat ebenfalls der große Kurfürst eingerichtet. Sie wurde nicht engherzig fiskalisch verwaltet, hatte auch bis 1712 kein aus-

*) A. Brückner, Finanzgeschichtliche Studien. 1867 S. 6 ff.

Digitized by Google

schließliches Vorrecht in Anspruch genommen und doch erheblichen Ueberschuß abgeworfen.

Friedrich der Große führte die Lotterie, das Kaffeemonopol und das Tabaksmonopol ein: die erstere bis heute fortbestehend, das zweite ein verfehltes Experiment, das dritte nach dem Muster Frankreichs und anderer europäischer Staaten eingerichtet, aber von dem Nachfolger Friedrichs gegenüber der Mißstimmung des Publikums und unter dem Einflusse der neuen wirthschaftlich-liberalen Ideen wieder aufgehoben*).

§ 61. Neben Regalien und Domänen weiß dann aber gleichwohl ein so kräftig vorwärts treibender und daher geldbedürftiger Staat wie der brandenburgisch-preußische sich auf dem Gebiete des Steuerwesens schon in jenem Zeitalter haltbare Institutionen zu schaffen.

Es ist die Kontribution und die Accise.

Kontribution nannte man in Brandenburg alles**), was an Geld oder Naturalien für die Unterhaltung der Truppen vom Lande gezahlt werden mußte. An die Stelle der Lehensverfassung und der allgemeinen Landesaufgebote waren gemiethete Soldtruppen getreten, von Hauptleuten und Obristen angeworben, an die Fürsten vermiethet und von fürstlichen Kriegskommissarien beaufsichtigt. Aus diesen Söldnerheeren ist allmälig das preußische Heer erwachsen, aus einer Privatunternehmung der Obristen zu einem öffentlichen Institut umgebildet und damit zurückgeführt zu dem zeitweilig abhanden gekommenen Gedanken einer grundlegenden Staatseinrichtung. Zunächst wurde aus den für Monate geworbenen Soldtruppen eine ständige Armee, um deren Unterhaltung der große Kurfürst schwere Kämpfe mit den Ständen führte, bis allmälig die nothwendigen Naturalleistungen willig getragen, die Steuerbewilligungen jahraus jahrein gleichmäßig zu Stande kamen, ja fast unmerklich überflüssig wurden und die Rechtsüberzeugung von der ewigen Dauer der Kontribution durchdrang.

Zur Umlage der Kontribution benutzte man die alten Schoßkataster: Stadt und Land, Kreis und Dorf wurden nach den hergebrachten Verhältnißzahlen belegt. Die Aufbringung überließ man den Ständen, das heißt dem Adel, welcher sich selber von der Last möglichst frei zu machen suchte. Der große Kurfürst hat von Anfang an und immer wieder ver-

*) W. Schultze, Geschichte der preuß. Regieverwaltung. 1887. Vgl. Schmoller, Deutsche Rundschau. 1888. 7. Heft.

**) Schmoller, Epochen S. 54 ff.

Digitized by Google

sucht, die Stände dahin zu bringen, daß sie die Steuern mit gleichen Schultern tragen und gemeinsame Grundsätze für die Steuererhebung annehmen. Auf einen Reformplan vom Jahre 1647 erhielt er das Gutachten des Geheimen Raths, welcher noch ganz in der feudalen Vorstellung steckte, daß eine unbedingte Steuerpflicht nur Sache der Hörigen sei: wie will man, heißt es darin, Jemanden, der das Seine zu thun und als getreuer Patriot die Lasten des Vaterlandes mit zu tragen bereit ist, zwingen, sein ganzes Vermögen zu entdecken, als wären Ew. kurf. Durchlaucht getreue Unterthanen Hörige und Leibeigene?

Nach manchen kleineren Revisionen der alten Kataster gelang die erste tiefgreifende Steuerreform erst unter Friedrich Wilhelm I.*), als das Ständethum machtlos am Boden lag, und zwar in der Provinz Ostpreußen. Auch jetzt nicht ohne harten Zusammenstoß mit dem Adel, dem der König in der Entrüstung die berühmt gewordenen Worte entgegenschleuderte, daß er die Autorität der Junker brechen und die Krone als einen rocher de bronze ihrer Willkür gegenüber stabiliren werde. Der „Generalhufenschoß", der an die Stelle der bisherigen vom platten Lande gezahlten Steuern trat, ging von einer Ertragsberechnung jedes adligen und bäuerlichen Gutes aus: ein großer Theil des Adels zahlte jetzt das Sechsfache und mehr gegenüber dem bisher Gezahlten. Nach dem Muster dieser Reform wurden dann unter Friedrich dem Großen die großen Neukatastrirungen in Schlesien (1742) und Westpreußen (1772) ausgeführt. Den übrigen Provinzen wurde ein Gleiches erst durch die Grundsteuerreform vom Jahre 1861 zu Theil.

§ 62. Die eben erörterten Schwierigkeiten der Reform, auf welche der große Kurfürst stieß, trugen namentlich dazu bei, wenigstens für die Städte eine andere Steuer einzuführen, nämlich die Accise.

Dieselbe war ursprünglich blos ein Bestandtheil der Kontributionsverfassung gewesen. Einzelne Landschaften der Kurmark hatten sie versuchsweise 1641 unter Zustimmung des Kurfürsten angewendet an Stelle der alten Matrikeln als zweckmäßigere Form der Steuererhebung. Einige Städte hatten sie dann beibehalten. Der Adel widersetzte sich ihr mehr und mehr, weil er dadurch mitgetroffen wurde; aber in den Städten, wo die Höhe und Vertheilung der Kontribution immer unerträglicher wurde, wuchs die Neigung dafür, ja machte sich gelegentlich selbst in

*) Zakrzewski, Die preuß. Reformen der direkten ländlichen Steuern im 18. Jahrhundert. 1887. Schmoller's Forschungen. VII 2.

Digitized by Google

tumultuarischer Weise Luft. Der große Kurfürst war von jeher für die Accise eingenommen; erst 1667 kam es zum entscheidenden Kampfe, als der Kurfürst die Einführung einer Verbrauchssteuer statt der bisherigen Aufbringung der Kontribution verlangte. Der Adel erklärte, dann behalte er von seinen Vorrechten nichts als den Namen, dann stehe er dem Bürger und Bauern gleich. Auf erneute städtische Petitionen wurde den Städten die Einführung der Accise freigestellt, das platte Land aber bei der bisherigen Steuer belassen. In den magdeburgischen Städten wurde die Accise 1680, in den pommerschen gegen 1700, in den Städten der übrigen Provinzen nach 1713 eingeführt.

Dieselbe ist ein System der Verbrauchsbesteuerung, welches neben einer mäßigen Grund-, Gewerbe- und Kopfsteuer Getränke, Getreide, Fleisch und Kaufmannswaaren belastete und theils beim Einbringen in die Stadt, theils bei der Produktion, theils beim Verkauf erhoben wurde. Die einzelnen Steuersätze waren niedrig, aber auf desto zahlreichere Gegenstände ausgedehnt.

Man sah in der Accise zu jener Zeit in ganz Europa eine „entdeckte Goldgrube" — weil sie in der That, im Gegensatze zu dem feudalen System direkter Besteuerung, welches in der unvollkommensten und drückendsten Weise die Mittel für den öffentlichen Bedarf aufbringen wollte, den wachsenden Ansprüchen des fortschreitenden Zeitalters mit verhältnißmäßiger Leichtigkeit und Geschmeidigkeit entgegenkam. Man schwärmte, um uns modern auszudrücken, im 17. und 18. Jahrhundert für indirekte Steuern, wie man seit der Zeit der Physiokraten und des Adam Smith für direkte Steuern, ja für eine einzige direkte Steuer schwärmte, um dann auch in Preußen seit der Zeit der liberalen Reformen zu Anfang des 19. Jahrhunderts die einst bewunderte Accise als den Inbegriff der Unvernunft zu verdammen.

Aber der Nachklang aus jener Zeit der „sanftmüthigen Accise" (1685) im Gegensatze zu der „gewaltthätigen Kontribution" hat fortgedauert bis in die Gegenwart, wenn Montesquieu's Wort, das in der Accise das Attribut der Freiheit sieht, noch bei Thiers wiederkehrt, der da sagt: l'impôt indirect est celui des peuples les plus avancés dans la civilisation, tandis que l'impôt direct est celui des peuples barbares.

§ 63. Dürftig entwickelt ist im Territorialstaate des 17., ja des 18. Jahrhunderts der öffentliche Kredit.

Wir haben gesehen, wie auch an diesem Punkte sich die frühzeitige Reife für die modernen Staats- und Finanzeinrichtungen in den

Digitized by Google

Städten auf der Höhe des Mittelalters zeigt. Ja, die Stufe dieser voraufgehenden Entwicklung ist uns darin besonders entgegengetreten, daß es hier nicht mehr blos der akute Geldbedarf der Stadt ist, welcher anders als durch Schulden nicht gedeckt werden kann, sondern daß bereits ein ständiges Kredit- und Bankgeschäft im Dienste der privaten Kapitalanlagen sich daran knüpft.

Anders ist die Lage des Fürstenthums. Wir sehen dasselbe bis nahe an die neue Zeit heran in der Stellung eines bedrängten Privatmannes, wir sehen sein Kreditbedürfniß und die Befriedigung desselben nach Inhalt und Formen durch die Noth gekennzeichnet. Nichts beleuchtet so deutlich die mühselige Entwicklung des Staatswesens der verflossenen Jahrhunderte, als der Gegensatz, in welchem sich der im großen Bank- und Handelsverkehr bereits hoch entwickelte Kredit der Privaten zu der kümmerlichen Lage des öffentlichen Kredits befindet. Natürlich ist der Gang der allgemeinen Staatsentwicklung in den verschiedenen Staaten auch nach dieser Seite hin entscheidend, indem ein Staat wie der englische gemäß seiner schnelleren Entwicklung ein entsprechendes Kreditwesen früher hervorbringt: aber der erwähnte Gegensatz ist auch hier zu beobachten.

Die abnormen Aushülfsmittel — Verkauf und Verpfändung der in Zukunft zu erwartenden Staatseinkünfte, eine überwuchernde Fiskalität in allen öffentlichen Verrichtungen, die Münzverschlechterung als eine Art von herkömmlicher Institution — deuten auf die Lücke, welche erst durch das öffentliche Kreditwesen der Neuzeit geschlossen wird. Als der Czar Alexei von den Venetianern eine abschlägige Antwort auf ein Darlehnsgesuch erhält, verschlechtert er die Münzen. Noch Friedrich der Große sieht sich zu diesem Aushülfsmittel gedrängt während des siebenjährigen Krieges. Es ist keineswegs der Mangel an Einsicht in die Schädlichkeit solcher Auskunftsmittel — diese ist vielmehr schon im Mittelalter vorhanden — es ist die Bedrängniß, welche dazu zwingt.

Als der große Kurfürst zur Regierung kam, war (unter dem Einflusse des dreißigjährigen Krieges) die Geldnoth so groß, daß man für die nächsten Tagesausgaben Aemter verpfänden mußte; wiederholt lieh man vom Berliner Magistrat 15 Thaler für die Hofküche*), um nur wieder einen oder zwei Tage kochen zu können. Und das dauerte noch lange so fort.

Die brandenburgischen Domänenschulden betrugen schon 1620 zwei Millionen Thaler und stiegen seitdem bedeutend. Der Kanzler Schwarzenberg hatte für 400000 Thaler Aemter inne; der Zoll von Lenzen war an Dänemark für 200000 Thaler verpfändet. Eine Schuld von

*) Schmoller, Epochen S. 52 f.

Digitized by Google

100000 Thaler, welche bei dem holländischen Generaleinnehmer kontrahirt war, um den Besitz von Cleve-Mark antreten zu können, war durch Wucher, Zins und Zins auf Zins bis zu 5—6 Millionen angewachsen.

Nach den ungeheuren kriegerischen Anstrengungen dieses Fürsten ist es dann namentlich die ruhige, der Reform der inneren Verwaltung gewidmete Thätigkeit Friedrich Wilhelms I., welche Ordnung auch in den Finanzen schafft. Die verpfändeten Domänen werden alle eingelöst, viele neue Domänen angekauft, kostbare Festungs- und Zivilbauten gemacht und nach alledem ein Staatsschatz von 8—9 Millionen Thaler angesammelt.

Zum ersten schlesischen Kriege Friedrichs des Großen reichte dieser Schatz aus; beim Ausbruch des zweiten Krieges war derselbe schon wieder auf 6 Millionen gebracht, beim Ausbruch des dritten auf 16—17 Millionen Thaler. Die siebenjährige Dauer und die ungeheure Anstrengung dieses Krieges war dann allerdings, wie eine Probe der Kraft, so ein Beweis der unentwickelten Hülfskräfte der damaligen Staatswirthschaft. Die gesammten ordentlichen Staatseinkünfte wurden für den Krieg verwendet, alle Zahlungen wurden sistirt, die Beamten erhielten statt des Gehaltes Anweisungen, die erst nach dem Kriege eingelöst wurden. Und wenn am Schlusse des Krieges der König keine nennenswerthen Schulden hatte, so ist dieses nach der einen Seite ein Beweis siegreicher Ueberwindung der finanziellen Bedrängnisse, nach der andern Seite ebenso sehr ein Beweis des Mangels an einem öffentlichen Kreditwesen im Sinne des gereiften Staats.

III. Der entwickelte Staatshaushalt.

§ 64. Wenn wir in dem Voraufgehenden die Mühsal des sich entwickelnden Haushaltes im werdenden Staatswesen betrachtet haben, so kommt es jetzt darauf an, das Ziel dieser Entwicklung ins Auge zu fassen.

So lange der Staatshaushalt noch nicht zu jenem Punkte gelangt ist, auf welchem er als die Zusammenfassung der Einzelhaushaltungen für gemeinsame Zwecke von den Betheiligten anerkannt ist und diese Anerkennung in der Thatsache genießt, daß ihm die Beiträge der Einzelhaushaltungen zur Verfügung gestellt werden, muß er sich mit Nothbehelfen begnügen, welche zwischen der Idee der Staatsgemeinschaft,

Digitized by Google

die zur Zeit über das Bewußtsein der Betheiligten hinausgeht, und dem konkreten Bedarf der wirklichen Staatsthätigkeit vermitteln.

Wenn wir selbst in der Gegenwart noch das unvollständige Bewußtsein von jener staatsbürgerlichen Verpflichtung beobachten, wenn immer wieder vom Staate Opfer für einseitige Interessen gewünscht werden ohne eine deutliche Empfindung der Verantwortlichkeit für die dadurch entstehenden öffentlichen Lasten, wenn jede öffentliche Anforderung auf Unzufriedenheit und Murren stößt, während man Wohlthaten aller Art von eben diesem Staate glaubt erwarten zu dürfen — wenn also inmitten unseres fortgeschrittenen politisch erregten Zeitalters es öfters den Anschein hat, als ob alle Leute vom Staate etwas nehmen wollen und keiner ihm etwas geben will: so erhalten wir wohl eine lebendige Vorstellung von einer früheren Stufe der Staatsentwicklung, auf welcher es dem vorhandenen Maaße an Einsicht und politischer Kultur am meisten entspricht, daß die staatliche Obrigkeit für die Bürger wie der Grundherr für seine Unterthanen sorgt.

Daher die Angemessenheit solcher Arten von Einkünften, welche so wenig wie möglich auf eine staatsbürgerliche Gesinnung rechnen, da diese noch im Unbewußten schlummert. Daher der Vorzug von Einkünften, welche, sei es überhaupt keine Opfer des Einzelnen für das Gemeinwesen verlangen, sei es die wirklich unvermeidlichen Opfer doch in eine Gestalt kleiden, die an die Gewöhnungen der handgreiflichen Entgeltlichkeit anknüpft.

Und sind wir denn heutzutage über diese Stufe der Unreife des Staatsbewußtseins und der demgemäß gestalteteten Staatseinkünfte ganz hinaus?

Mit nichten. Unser gesammtes Steuerwesen ist unter dem Einflusse der herrschenden Vorstellungen vom Staate durch die Absicht bestimmt, in einer Gestalt zu erscheinen, welche das reizbare Widerstreben des heutigen Staatsbürgers gegen die öffentlichen Verpflichtungen möglichst schonend anfaßt; und als eine staatsmännische Finanzpolitik gilt es heute, diese realistische Grundlage selbst für Reformen der Zukunft zu wählen, während alles Utopische der Steuerreformen sich in einem Gedanken zusammenfaßt, der doch in Wahrheit nichts anderes ist, als ein ehrliches Bekenntniß der staatsbürgerlichen Pflicht, welches nur leider zur Zeit sich weit von den wirklichen staatsbürgerlichen Empfindungen entfernt.

§ 65. Soll die vollendete Zweckmäßigkeit im Staatshaushalte zur Durchführung gelangen, so muß es dahin kommen, daß je-

Digitized by Google

der Zweck des Gemeinwesens unter der Voraussetzung verfolgt wird, die dafür erforderlichen Opfer seien als die selbstverständliche Pflicht der Staatsbürgerschaft dafür bereit. Jede Staatsthätigkeit, welche Opfer erheischt, soll ihren Zweck in ungetrübter Reinheit verfolgen dürfen, ohne daß die Besorgniß um die Aufbringung des erforderlichen Finanzbedarfs sie stört. Soll sich an sie gleichwohl ein finanzieller Ertrag knüpfen, so darf dieses nur insoweit geschehen, als es sich mit jener staatsbürgerlichen Verpflichtung in Einklang setzen läßt. Und wenn es einstmals in Zukunft wirklich dahin käme, daß (wenigstens äußerlich angesehen) das Neueste wieder in die Bahnen des Aeltesten einlenkte, daß an die Stelle des werbenden Privateigenthums und der privatwirthschaftlichen Produktion das Gesammteigenthum und die staatswirthschaftliche Produktion im Sinne des Sozialismus träte, so würde der Finanzzweck darin, welcher freilich allem Steuerwesen ein Ende machte, lediglich eine nicht gewollte Nebenwirkung sein, während die eigentliche Absicht auf Aenderung der sozialen Lebensbedingungen gerichtet wäre, aus der erst die Aenderung des Finanzwesens von selber folgen müßte.

Hiemit ist der Maaßstab gegeben, um aus dem Standpunkte des entwickelten Staatshaushalts eine systematische Kritik an dem positiven Stoffe des historischen Staatshaushalts zu üben. Jene Kreuzung der Zweckmäßigkeiten, welche der werdende Staatshaushalt uns überliefert hat und welche durch die Kameralwissenschaft in die herrschende Finanzdoktrin hineinverpflanzt worden ist, soll durch eine Erkenntniß beseitigt werden, die der Zweckmäßigkeit des Finanziellen zu ihrem selbständigen Rechte verhilft und damit die Zweckmäßigkeit anderer Art dahin entläßt, wohin sie gehört.

Die Aufgabe ist jetzt die, dies im Einzelnen nachzuweisen.

§ 66. Wir beginnen mit dem herkömmlichen ersten Haupttheil der öffentlichen Einkünfte, mit den Domänen, und lassen die herkömmliche Behandlungsweise selber reden.

K. H. Rau*) führt folgende Gründe für und wider Veräußerung der Domänen an.

Für die Veräußerung: 1) Die Regierung ist wenig geschickt, Gewerbe zu betreiben; Privateigenthümer benutzen in der Regel eine Erwerbsquelle mit besserem Erfolge als jene, weil sie sich dem Geschäfte mit großem Eifer widmen u. s. w., während die Regierung ein kostbares

*) Lehrbuch III §§ 94—98. (5. Auflage. 1864.)

Digitized by Google

Personal von Beamten erhalten muß, welche minder thätig und sparsam sind als eigene Unternehmer: die Erfahrung lehrt, daß die Domänen in Privathänden einen größeren Reinertrag abwerfen.

2) Der Verkauf der Domänen ist ein leichtes Mittel, die Staatsschulden abzutragen.

3) Der Domänenbesitz verwickelt die Regierung in ein besonderes Privatinteresse, welches sie manchen allgemeinen Verbesserungen, z. B. der Ablösung lästiger Realrechte, abgeneigt macht.

4) Die Erfahrung zeigt, daß zur sicheren Deckung des Staatsaufwandes Domänen keineswegs erforderlich sind.

Für Beibehaltung der Domänen: 1) Aus dem Gesichtspunkte der Staatsklugheit im Allgemeinen hat man sie als eine wesentliche Stütze der erblichen Fürstenwürde angesehen, weil diese aus dem Reichthume an Ländereien entsprungen sei und also fortdauernd auf ihm ruhen müsse, weil das Domäneneinkommen von landständischer Bewilligung nicht abhängig sei u. s. w.

2) Das Domäneneinkommen erregt keine Unzufriedenheit und kein Gefühl der Entbehrung, weil es aus einem eigenen Erwerbe der Regierung mit Hülfe eines schon längst von dem Privatvermögen ausgeschiedenen Grundeigenthums herfließt.

3) Es läßt sich nicht allgemein behaupten, daß die Domänen minder gut und einträglich bewirthschaftet werden.

4) Das Domäneneinkommen muß im Verlaufe längerer Zeiträume steigen, weil die Grundrente steigt.

5) Staatsanleihen werden durch den Domänenbesitz erleichtert, weil dieser den Staatsgläubigern eine Unterpfandssicherheit giebt.

6) Kammergüter leisten gute Dienste, um landwirthschaftlichen Verbesserungen Eingang zu verschaffen.

§ 67. Mit dieser Aufzählung der beiderseits geltend gemachten Gründe haben die Gesichtspunkte, welche bei dem Kapitel der Domänen in deren üblicher finanzieller Behandlung angeführt werden, in möglichster Vollständigkeit vergegenwärtigt werden sollen. Eine Entscheidung, wie sie dann auf Grund derselben Rau zu finden sucht, ist für uns nicht die Aufgabe, was sich eben aus der hier unmittelbar folgenden Prüfung jener Gesichtspunkte ergiebt.

Denn entweder sind letztere in unserer voraufgehenden Kritik der finanzhistorischen Entwicklung enthalten und bestätigen blos, was wir wissen: daß die Domänen der Bestandtheil eines Finanzsystemes

Digitized by Google

sind, das nicht mehr der Gegenwart angehört. Oder die Gesichtspunkte sind gar keine finanziellen: dann gehören sie in die Finanzwissenschaft auch nicht hinein, gleichgültig übrigens, ob man sich zu ihnen zustimmend oder ablehnend verhalten, ob man in ihrem Lichte die Domänen billigen oder verwerfen mag.

Zur ersteren Gattung gehören Gründe wie die: die Erfahrung zeigt, daß zur sicheren Deckung des Staatsaufwandes Domänen keineswegs erforderlich sind — oder: das Domäneneinkommen erregt keine Unzufriedenheit und kein Gefühl der Entbehrung — oder: der Verkauf der Domänen ist ein leichtes Mittel die Staatsschulden abzutragen — oder: Staatsanleihen werden durch den Domänenbesitz erleichtert, weil dieser den Staatsgläubigern eine Unterpfandssicherheit gewährt. Die Gründe dieser Kategorie sind nichts weiter als das Ja und Nein gegenüber dem neuen oder dem alten Staatshaushalte. Losgelöst von diesem historischen Zusammenhange glänzen sie durch die erstaunliche Plattheit der kameralistischen Rezeptirkunst: denn daß es z. B. kein Gefühl der Entbehrung erregt, wenn die Staatseinkünfte aus den Domänen statt aus den Steuern fließen, ist so unwiderleglich wahr wie die Vorschrift, daß der Staat seine Domänen nicht wegschenken dürfe.

Zur anderen Gattung gehören Gründe, wie die beliebte Bekämpfung aller Staatsgewerbe durch die Schule von Smith, wie die Vertheidigung der Domänen als Stütze der erblichen Fürstenwürde, wie die Brauchbarkeit der Domänen für landwirthschaftliche Fortschritte, wie das Anwachsen der Grundrente.

Alle mit einander gehören diese Gründe gar nicht in die Finanzwissenschaft. Die Erörterung über die Bedeutung der Domänen für das Fürstenthum gehört in die Verfassungspolitik, wo sie natürlich ebenfalls blos im historischen Zusammenhange verständlich ist und für den Staat der Gegenwart wohl nach allgemeiner Ueberzeugung dahinfällt.

Die anderen Gründe gehören in die Sozialpolitik, in die wirthschaftliche Verwaltungslehre, in die Grundfragen von Staatswirthschaft und Einzelwirthschaft hinein. Sie sind blos auf diese Art angemessen zu erledigen.

In der That ist neuerdings diese Erkenntniß, mit der allgemeinen Vertiefung des volkswirthschaftlichen Denkens, angebahnt worden.

§ 68. Dafür ist namentlich die literarische Thatsache bezeichnend, daß Adolph Wagner durch die Beschäftigung mit diesem herkömmlich ersten Theile der Finanzwissenschaft sich angetrieben sah, wollte er anders

Digitized by Google

eine befriedigende Grundlage für seine Erörterung gewinnen, sich mit jenen allgemeinen Prinzipienfragen auseinanderzusetzen, welche an der Wurzel alles wirthschaftlichen Zusammenlebens liegen.

Und auf Grund derartiger tieferer Erwägungen gelangt dann dieser hervorragende Finanztheoretiker zu folgender Kritik der Rau'schen Behandlungsweise.

Die Beweisführung Rau's, sagt Wagner*), bewegt sich immer nur in den Gesichtspunkten des volkswirthschaftlichen und privatwirthschaftlichen Produktionsinteresses und läßt die anderen Gesichtspunkte, diejenigen des volkswirthschaftlichen Vertheilungs- und des damit verbundenen sozialpolitischen Interesses oder mit anderen Worten die Einwirkung der Grundbesitzverhältnisse auf das Volksleben ganz unbeachtet; sodann geht jene Beweisführung auch überall ohne ausreichende Begründung von der Annahme einer natürlichen Inferiorität des Staatseigenthums verglichen mit dem Privateigenthum am Boden und demgemäß von der Voraussetzung einer zu allgemeinen und zu bedeutenden Benachtheiligung des volkswirthschaftlichen Produktionsinteresses bei der Beibehaltung der Domänen aus.

Im Sinne dieser Kritik erörtert nun Wagner die Frage des Domänenbesitzes. Er zieht aber insofern nicht die Konsequenz seiner Kritik, als er diesen Gegenstand überhaupt noch in dem Bereiche der Finanzwissenschaft beläßt und ihn nicht, wie es nach meiner Ueberzeugung der Fall sein sollte, dahin verpflanzt, wo er jetzt hingehört, in die Sozialpolitik und Wirthschaftspolitik.

Denn weder die Frage nach den Vorzügen des Privateigenthums oder des Staatseigenthums an Grund und Boden, noch die Frage nach der Vertheilung des Grundeigenthums innerhalb einer Volkswirthschaft, noch die Frage nach der zweckmäßigen Art der Veräußerung von Staatsländereien, nach Erbpacht und sonstigen anderen Formen einer landwirthschaftlichen Sozialreform — sind finanzwissenschaftliche Erörterungen.

Vielmehr sind dieselben, wenn sie in der Finanzwissenschaft immer noch auftreten, Reste jener historisch erklärlichen, systematisch unhaltbaren anhängselweisen Behandlung volkswirthschaftlicher Probleme im Schooße der alten Kameralwissenschaft. Die Nabelschnur ist noch nicht durchgeschnitten, welche unsere Wissenschaft mit jenen Anfängen verknüpft, in denen man nach der Weise aller wissenschaftlichen Anfänge von den Fragen des handgreiflichen Bedürfnisses ausging und erst von hier aus,

*) Finanzwissenschaft, 3. Auflage (1883) §§ 219 ff.

Digitized by Google

gleichsam unbewußt zu den allgemeineren und tieferen Fragen weiter gedrängt wurde.

Es ist aber jetzt wohl endlich an der Zeit, daß diese Konsequenz systematischen Denkens zu ihrem Rechte gelange.

Und liegt nicht eine sehr beachtenswerthe Mahnung in der Thatsache, daß seit einer Reihe von Jahren die Domänen des preußischen Staats aus dem Ressort des Finanzministeriums in dasjenige des landwirthschaftlichen Ministeriums übertragen worden sind? Ist hier nicht wirklich schon das Leben vor der Wissenschaft voraufgegangen?

§ 69. Lorenz von Stein hat das unbestreitbare Verdienst, die hier nothwendige Auseinandersetzung des Verschiedenartigen und die Zersetzung des stofflich Gebundenen durch den großen Zug seiner Gedanken angeregt zu haben.

Wenn wir Stein in seinen eigenen Worten reden lassen, so sagt er unter anderem*) folgendes.

Je höher die Idee der „Verwaltung" sich entwickelt, um so mehr tritt auch der Gedanke in den Hintergrund, aus den wirthschaftlichen Thätigkeiten des Staats überhaupt eine eigentliche Einnahme machen zu wollen. Dadurch wird das rein finanzielle Element mit dem Fortschritte des Staatslebens mehr und mehr von dem Prinzip der „Verwaltung" absorbirt, und das ganze Gebiet ändert somit seinen Charakter. Während Anfangs blos die Einnahme, welche der Staat aus ihnen zieht, die Hauptsache ist, wird allmälig der Einfluß derselben auf das gesammte Volksleben das leitende Prinzip, so daß mit dem 19. Jahrhundert der Gedanke überwiegend wird, daß der Staat unbedenklich den gesammten wirthschaftlichen Ertrag aufgeben, ja sogar unter Umständen noch Zubuße leisten müsse, damit jene Thätigkeiten ihrem vollen Zwecke für die Gesammtentwicklung entsprechen. Die Anwendung dieser Sätze auf das praktische Leben besteht dann in dem Prinzip, daß die finanziellen Einnahmen nicht mehr durch die Erzielung ihres höchsten Reinertrages, sondern durch den Werth, den jene wirthschaftlichen Leistungen des Staats für die Volkswirthschaft als die Steuerquelle haben, bestimmt werden müssen. Das ist der staatswirthschaftliche Standpunkt, den nun die Finanzwirthschaft in den einzelnen Gebieten dieses Einkommens zu verfolgen hat. Aus ihm ergiebt sich schließlich, daß auch die ganze Lehre von diesem Theile der Staatseinnahmen, anstatt wie früher in den

*) Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 5. Auflage (1885) II, 1, S. 140 ff.

Digitized by Google

Finanzen, nunmehr in der Darstellung der inneren Verwaltung ihren Schwerpunkt findet; und so bildet sich das heraus was für die meisten Theile dieses Gebietes jetzt die Hauptsache wird, daß nämlich die ganze wirthschaftliche Thätigkeit der Staaten hier eine Verwaltungsthätigkeit geworden ist. Allerdings stehen alle drei Arten des wirthschaftlichen Einkommens (Domänen, Regalien, Gebühren) in dieser Beziehung gegenwärtig noch auf einem Uebergangspunkte, und das macht dann wieder ihre Darstellung schwierig; allein es ist kein Zweifel, daß jene höhere Natur dieser Einnahmequellen sich unwiderstehlich Bahn bricht und daß die frühere Auffassung in vielen Fällen auch schon praktisch der neuen Auffassung Platz gemacht hat.

So Stein. Seiner Ausführung ist im Wesentlichen, wie mir scheint, beizustimmen. Nur meine ich, daß die Konsequenz seines Standpunktes gezogen werden muß und daß die Finanzwissenschaft nicht darauf warten soll, bis „die frühere Auffassung auch praktisch der neuen Auffassung Platz gemacht hat" — sondern daß es ihre Aufgabe als Wissenschaft ist, der neuen Auffassung Bahn zu brechen, um der Praxis mit der Darlegung der „höheren Natur" jener Einnahmequellen voranzuleuchten.

Gerade von einem Standpunkte aus, welcher die Systematik so nachdrücklich betont, sollte desto entschiedener der einheitliche Aufbau des Finanzwesens aus dem Gedanken des heutigen Staats gefordert und gegenüber der Durchkreuzung dieser Einheit mit dem historischen Stoffe früherer Staatsepochen eine klare Auseinandersetzung verlangt werden.

Hiemit steht aber in vollkommenem Widerspruch, wenn Stein (auch in der neuesten Auflage seines Werkes) als „erstes Hauptstück" der Staatseinnahmen die landwirthschaftlichen Staatsgüter, die Forsten des Staats, den Bergbau des Staats, Jagd und Fischerei, Gefälle und Anfallsrechte — dann gewerbliche Kapitalsanlagen, Kapitals- und Geldgeschäfte des Staats, Musteranlagen, öffentliche Kommunikationsanstalten, behandelt; wenn er in demselben Hauptstücke die „Regalien" — das Postregal (daneben Telegraphen und Telephone), das Münzregal, das Papiergeldregal, die Regalität der Kommunikationsmittel und das Lotterieregal, erörtert.

§ 70. Umpfenbach hat in dieser Richtung, soweit ich sehen kann, den ersten und schärfsten Schnitt gethan.

Er führt in seinem „Lehrbuch der Finanzwissenschaft" aus*): es könne für den Staat nur ein Prinzip der Einnahmebeschaffung geben,

*) Erster Theil. 1859. S. 54 ff.

Digitized by Google

nach welchem das Staatseinkommen als das naturnothwendige Korrelat der Staatsbedürfnisse erscheint; da nämlich die Interessenten, für welche der Staat wirthschaftliche Verwendungen vornimmt, seine Staatsangehörigen sind, so müsse folgerichtig aus deren wirthschaftlicher Leistungskraft die Deckung des Staatsbedarfs entspringen. „Das Vermögen der einzelnen Staatsangehörigen ist die Basis, auf welcher sich eine gesunde, allgenugsame Bedürfnißbefriedigung der Volksglieder erhebt." Die Aufgabe des Staats als Fiskus ist, in ihrer prinzipiellen Reinheit aufgefaßt, keine andere als die Durchführung einer Vermittlerrolle zwischen einem Theile der Bedürfnisse (Staatszwecke) und einem Theile der wirthschaftlichen Leistungskräfte der Staatsangehörigen. In der wirthschaftlichen Leistungskraft der Staatsangehörigen liegen die „organischen" Quellen des Staatseinkommens. Daneben statuirt dann Umpfenbach als die „mechanischen" Staatseinkommensquellen diejenigen, welche den Fiskus von dem Vermögen der (übrigen) Einzelwirthschaften unabhängig machen, ihn in den Stand setzen, eine sonst auf die organischen Quellen fallende Belastung zu unterlassen. Dies könne allerdings nur dann einen Sinn haben, wenn die Durchführung der bloßen Vermittlerrolle wegen der Unvollkommenheit des Finanzwesens noch erhebliche Reibungen im Gefolge hat. Mechanische Quellen dieser Art sind nun die Domänen und die Fiskalvorrechte (Regalien).

Die Folgerung aus diesem Standpunkte ist für Umpfenbach, daß er die bisherige, aus der Kameralwissenschaft überkommene Anordnung umdreht und jetzt zuerst die „organischen" Einkommensquellen behandelt (die Gebührenerhebung und die Besteuerung) — darauf dann die „mechanischen" Einkommensquellen (die Domänen und die Fiskalvorrechte).

Das Recht der prinzipiellen und systematischen Betrachtung gegenüber der herkömmlichen Anordnung hat Umpfenbach auf diese Weise zu wahren gesucht. Nur hat er freilich nicht die fernere Konsequenz gezogen, welche sich aus unsern obigen Erwägungen ergiebt.

Domänen und Regalien stehen jetzt hinter den Steuern, wie sie sonst herkömmlich davor gestanden: sie stehen aber noch da, und werden ganz in der alten Weise Rau's und der Smith'schen Schule abgehandelt. Die Regalien heißen bei Umpfenbach Fiskalvorrechte und es ist ein Fortschritt, daß der Begriff der Regalien bei ihm beseitigt ist. Aber der neue Begriff der Fiskalvorrechte bringt uns die alten Bekannten der kameralistischen Tradition, in der alten Logik der Anordnung: Erbschaftsvorrecht, Okkupationsvorrecht, Jagd- und Fischereivorrecht, Bergwerksvorrecht, Salzvorrecht, Tabakvorrecht, Banknotenvorrecht, Lotterievorrecht u. s. w.*).

*) Lehrbuch II S. 1—80.

Digitized by Google

§ 71. Wir gehen zu einer kritischen Betrachtung der Regalien über, und werfen zu diesem Zwecke einen Blick in die bisherige wissenschaftliche Behandlung derselben.

Zunächst ist es Justi, welcher eine Theorie der Finanzregalien aufstellt, die ein Jahrhundert lang in der Wissenschaft gegolten hat und in der Praxis noch heutigen Tages fortwirkt. Er bereits theilt die Gesammtheit der ordentlichen Staatseinkünfte in die Kammergüter, die Regalien und die Steuern ein; das Wesen der Regalien aber bestimmt er in folgender Weise.

Es befinden sich, meint er*), in dem allgemeinen Vermögen des Staats verschiedene Dinge, welche solche Eigenschaften haben, daß sie sich für das Privateigenthum der Unterthanen theils gar nicht, theils nicht ohne beständige Anordnung und Mitwirkung der obersten Gewalt schicken; daher habe man Verwaltung und Nutzung derselben der obersten Gewalt überlassen. Weil nun diese Güter zu dem Eigenthum des gesammten Staats gehören, so hat man sie als das besondere Eigenthum der obersten Gewalt und der Könige angesehen und die daraus entspringenden Rechte königliche Rechte oder Regalien genannt. Man kann sich auf keine andere Art einen gesunden Begriff von dieser Benennung machen: denn wenn man sie blos deswegen Regalien nennen wollte, weil sie zu der Vorsorge der obersten Gewalt gehören oder mit der Landeshoheit verknüpfte Rechte sind, so würde man so viele Regalien annehmen müssen, als in den Geschäften und Angelegenheiten der Regierung verschiedene Gegenstände vorfallen; so viele besondere Anstalten in der Polizei möglich sind, so vielerlei Regalien würden auch stattfinden: „man würde ein Bankregal, ein Feuerassekuranzregal, ein Lotterieregal, ein Zuchthausregal, und wer weiß was sonst für schöne Regalien haben". Will man aber die Polizeianstalten von den Regalien ausnehmen, so muß man einen vernünftigen Grund anzuführen wissen, warum diese Gegenstände nicht ebenso wohl Regalien sein sollten als so viele andere Gerechtsame der obersten Gewalt, die man zu Regalien macht.

Der Begriff der Regalien ist für Justi hiernach der: sie sind diejenigen Rechte, welche der obersten Gewalt über die zum Privateigenthum nicht schicklichen Güter zugestanden werden, damit dieselben nach Maaßgabe des gemeinschaftlichen Besten genutzet werden und durch einen Nebenzweck Einkünfte abwerfen mögen. Er läßt gar keine regalia fisci zu, wenn man darunter solche Regalien versteht, die lediglich den Endzweck haben, Einkünfte zu stiften; letztere können niemals der Haupt-

*) Staatswirthschaft II, 113.

Digitized by Google

zweck bei den Regalien sein, weil bei allen und jeden die Wohlfahrt des Staats einen unmittelbaren Einfluß hat; es würde in Ansehung der Zölle und Mauthen, des Postwesens, der Bergwerke, des Salz- und Münzregals ein für das Wohl des Staats sehr schädlicher Gebrauch derselben entstehen können, wenn man die Einkünfte zu dem Hauptzweck annehmen wollte. Ausdrücklich hebt Justi hervor, daß man in seinem Sinne das Recht der obersten Gewalt, die Unterthanen mit Steuern zu belegen, nicht unter die Regalien rechnen dürfe; denn bei allen Regalien, durch welche von den Unterthanen etwas erhoben wird, muß eine Handlung vor sich gehen, die zu den Einkünften Gelegenheit giebt; diese Handlung aber fehlt bei den Steuern, es sei vielmehr eine unmittelbare Schuldigkeit der Unterthanen, die Kosten zu dem erforderlichen Aufwande des Staats durch ihren Beitrag zusammenzubringen.

Man sieht: es wird hier ein geläuterter Begriff der Regalität gesucht und die Läuterung desselben darin gefunden, daß an Stelle der in der bisherigen Wirklichkeit sich vordrängenden Fiskalität jetzt die Gemeinnützigkeit in den Vordergrund gestellt wird. Die alte Praxis hatte in buntem Durcheinander die verschiedensten öffentlichen Anstalten im Kampfe um die Entwicklung der Staatswirthschaft einseitig auf ihre finanzielle Ausbeutung hin angesehen — getrieben durch die Nothdurft, die Steuer zu verkleiden, welche man den Unterthanen nicht in ihrer wahren Gestalt zeigen durfte. Jetzt sah die Aufklärung die Mißbräuche, obwohl nicht die Anlässe dieser Fiskalität, und glaubte das Ihrige zu leisten, wenn sie das „gemeinschaftliche Beste" voranstellte. In der That konnte erst eine nähere Untersuchung der historisch wirksamen Gründe der einen oder der andern Art dazu führen, das Verhältniß der jetzt als Regalien zusammengefaßten Staatsanstalten gegenüber sei es den Finanzen, sei es dem gemeinen Besten klarzustellen. Wie radikal Justis Kritik gegenüber dem Bestehenden war, sieht man nicht blos aus der Verurtheilung des Gerichtssportelwesens zu Gunsten einer Unentgeltlichkeit der Rechtspflege, sondern namentlich aus der ununterschiedlichen Vermengung der „Zölle und Mauthen, des Salz- und des Münzregals".

Die Folgezeit hat hier die Verwirrung fortschreitend beseitigt. Aber sie ist doch noch lange in den Fußspuren Justis stecken geblieben, nicht ohne Durchgangsstadien, welche die Klärung anbahnten, indem sie zunächst von der Wahrheit weiter abführten.

§ 72. Als ein Beispiel für das letztere mag der Finanztheoretiker Ludwig Heinrich von Jacob gelten, dessen „Staatsfinanzwissenschaft"

Digitized by Google

(1821) einen Standpunkt zu den Regalien einnimmt, welcher durch die folgenden Sätze bezeichnet wird.

Wenn der Staat, sagt Jacob*), alle Gewerbe der freien Konkurrenz überläßt, so wird 1) dadurch die Produktion vergrößert, weil diese dasselbe mit weniger Kosten hervorbringt, und 2) wird der Staat dadurch von allem Privatinteresse frei, er verliert die falsche Triebfeder, die Konkurrenz der Gewerbe zu hemmen oder Monopole zu begünstigen u. s. w. Aus diesen Gründen wird man also gegen alle Einnahmen aus monopolistischen Gewerben des Staats eingenommen sein müssen. Sollten sich einige Monopole finden, die um des gemeinen Nutzens willen vom Staate übernommen werden müssen, so sollten diese wenigstens so verwaltet werden, daß sie nicht als Finanzquelle, sondern als gemeinnützige Institute betrachtet würden; es würde sich aber sodann sehr bald zeigen, daß Privatunternehmern die Betreibung derselben viel vortheilhafter überlassen und sodann vom Staate eine viel bessere und genauere Aufsicht über sie geführt werden kann. Diejenigen Arten der Staatsgewerbe, welche blos um des Gewinnes willen vom Staate monopolistisch betrieben werden, sind unter allen Umständen dem Nationalwohlstande schädlich, folglich zu verwerfen. In diesem Sinne meint Jacob von der Postverwaltung, daß sie sowohl in Hinsicht auf Sparsamkeit als auf die Bequemlichkeit des Publikums sehr gewinnen muß, wenn sie Privatpersonen (unter obrigkeitlicher Kontrole) gelassen wird. Aber auch bei dem Bestehen des Postregals solle der Staat keinen Ueberschuß an den Postgeldern für seine Finanzen beziehen: denn er diene dem Nationalreichthum besser, wenn die Postgelder entsprechend herabgesetzt und folglich der Landesverkehr noch mehr erleichtert werde, oder aber der Ueberschuß zur Verbesserung der Posteinrichtungen angewendet werde.

Gegen Jacob erhebt sich freilich Malchus (1830), welcher in seinem Handbuche der Finanzwissenschaft und Finanzverwaltung**) die Frucht seiner Erfahrungen als württembergischer Verwaltungs- und Finanzmann wider den abstrakten Dogmatismus der damals herrschenden Schule kehrt. Die Ansicht, daß, wenn die regalisirten Gegenstände an die Privatindustrie überlassen würden, der Staat sich durch deren Besteuerung ein gleich großes, selbst ein größeres Einkommen würde verschaffen können, beruhe auf einer willkürlichen Unterstellung, welcher die Erfahrung widerspreche. Malchus führt u. a. das Beispiel der französischen Tabaksregie von 1810 mit deren Ergebnissen im Gegensatze zu dem dürftigen Ertrage und den Be-

*) I § 315 ff.
**) I, 109 ff.

Digitized by Google

drückungen der französischen Tabaksteuer 1804—1809 an. Wenn er dann aber weiterhin das Posteinkommen gegen Jacob einigermaßen zu retten sucht durch die andersartige Auffassung desselben — man könne es nicht als Abgabe, sondern lediglich als eine Vergütung für besondere Dienste und Vortheile betrachten — so wird ihm diese ohnehin fragwürdige Art der Vertheidigung nur die Brücke zu „dem allgemeinen Grundsatze, daß das Postinstitut seiner Natur und seinem Wesen nach nicht als Finanzquelle, sondern lediglich aus dem Gesichtspunkte einer für staatswirthschaftliche (das heißt volkswirthschaftliche) Zwecke begründeten Anstalt und zur Leistung von Diensten bestimmt ist, zu welcher die Staatsverwaltung selbst in dem Fall, daß das Einkommen aus der Anstalt den Aufwand für dieselbe nicht deckte, verpflichtet sein würde".

§ 73. Wie nahe K. H. Rau bis zuletzt den alten Kameralisten stand, zeigt sich mit überraschender Deutlichkeit an der Art und Weise, in welcher er die Regalien in seinem Lehrbuch der Finanzwissenschaft (5. Auflage 1864) behandelt. Nicht nur die äußere Anordnung im System der Staatseinnahmen ist die gleiche wie bei Justi: auch das kunterbunte Durcheinander des empirischen Stoffes der Regalien, das der wissenschaftliche Gedanke noch nicht zersetzt und geordnet hat, findet sich ganz ähnlich wie bei Justi vor. Bergwerksregal, Salzregal, Jagdregal, Münzregal, Tabaksregal, Postregal u. s. w. Nur das Zollregal ist aus dieser gemischten Gesellschaft hinausgeworfen, dafür ist das Telegraphenregal und das Eisenbahnregal neu entdeckt und hinzugethan. Wer heutzutage daran zweifelt, ob in neuester Zeit unsere Wissenschaft Fortschritte gemacht hat, den soll man vor den Seelenfrieden dieser Art wissenschaftlichen Denkens hinstellen, und wenn er überhaupt gelernt hat, was ihn zu einem Urtheil über unsere heutige Wissenschaft befähigt, so muß ihn die bloße Nebeneinanderstellung von: Münzregal, Tabaksregal, Postregal — geradeso berühren, wie eine Reihe falscher Töne das musikalische Ohr. Giebt es gleichwohl immer noch wahlverwandte Geister, welche sich in dem Gedankenkreise Rau's vorzugsweise behaglich fühlen, so soll ihnen das gegönnt sein; denn sie müssen wohl ihre Gründe dazu haben. Indessen diese rein subjektiven Empfindungen können nicht verhindern, daß der neue Bearbeiter von Rau's Finanzwissenschaft sich den Ruhm einer wissenschaftlichen That verdient hat, indem er vor jener hölzernen Systematik stutzte und eine tiefergehende Grundlegung suchte, bevor er weiterging.

Rau hat ganz Recht, wenn er meint, die Finanzwissenschaft sei befugt, was auch immer das positive Staatsrecht unter die Regalien

Digitized by Google

rechnen möge, im Sinne ihrer eigenen Systematik zu verfahren. Aber er zieht die Konsequenz nicht weit genug, wenn er dieses Recht der Wissenschaft darauf beschränkt, die Regalien als eine bestimmte Gattung der Staatseinkünfte beizubehalten. Mit dem historischen Verständniß desjenigen positiven Staatsrechts, in welches die Regalien hineingehörten, war auch die finanzwissenschaftliche Auflösung dieses Begriffes für die Gegenwart gegeben.

In der Würdigung der Regalien für die finanziellen Zwecke des heutigen Staats steht Rau seinen Vorgängern Jacob und Malchus nahe. Obwohl in den Grundgedanken mit Jacob übereinstimmend, das heißt gleich ihm im Banne der individualistischen Lehre von Smith, nähert er sich durch die Mäßigkeit seiner Natur doch den bestehenden Einrichtungen und damit dem praktischen Finanzmanne Malchus. Indessen je mehr das Bestehende den Maaßstab wissenschaftlichen Denkens abgiebt, desto mehr zieht sich die Wissenschaft auf die dürftige Rolle eines Abbildes der Wirklichkeit zurück und verzichtet auf ihren eigentlichen Beruf.

Rau's Bestimmung der Regalien ist vorsichtig, aber auch entsprechend flach: „ein Vorrecht der Staatsgewalt in Beziehung auf ein Gewerbe, welches ohne eine besondere gesetzliche Bestimmung zu den bürgerlichen Nahrungszweigen gehören würde" (§ 166).

Dann heißt es: Nur wenige Gewerbe dürfen Gegenstände eines Regales sein, sonst würde die Betriebsamkeit des Volkes zu sehr beeinträchtigt. Einzelne Gewerbsleute vermögen in der Regel größere Einnahmen zu erzielen und die Kosten sparsamer einzurichten (§ 168). Die fortdauernde Beibehaltung eines Regales ist zulässig 1) in Bezug auf die Betreibung eines gewissen Gewerbes, wenn dieselbe ausnahmsweise von der Regierung ebenso gut als von Privatunternehmern geschehen kann, 2) in Bezug auf den Monopolgewinn, wenn derselbe den Erfordernissen einer guten Steuer entspricht, das heißt weder die Gütererzeugung stört noch den nöthigen Lebensunterhalt schmälert, und wenn zugleich der aus diesem Grunde gerechtfertigte Reinertrag auf dem Wege der Besteuerung nicht zu erzielen, 3) aus andern Gründen der Staatsklugheit (§ 169).

Für die Erörterung der einzelnen Regalien braucht dann Rau nicht etwa die hiemit gegebene, relativ leibliche Eintheilung, sondern die echt kameralistische (§ 171): die Gegenstände der Regalien sind 1) Erdarbeiten (Bergbau, Salzwesen, Jagd u. s. w.), 2) Gewerksarbeiten (Münze, Tabakbereitung, Schießpulver und abermals Salz), 3) Handelsgeschäfte (noch einmal Salz), 4) Dienstgeschäfte, welche unmittelbaren persönlichen Nutzen oder Vergnügen bereiten (Fortschaffungsgewerbe: Post, Telegraph, Eisenbahn; dann Lotterie).

Digitized by Google

Ich darf mir hienach oder muß mir vielmehr bei der Buntscheckigkeit dieser Behandlungsweise die hoffnungslose Mühe sparen, einen einheitlichen Standpunkt zu den Regalien bei Rau aufzufinden.

§ 74. J. G. Hoffmann sieht klarer als Rau in das historische Wesen der Regalien hinein. Seitdem die Grundverfassung der neueren Staaten, sagt er*), sich wesentlich verändert hat, besteht kein Grund mehr, Beiträge zur Bestreitung des öffentlichen Aufwandes deshalb als verschieden von andern Steuern zu betrachten, weil die Regierung ihren Eingang durch ausschließlichen Vorbehalt des Verkehrs mit den steuerpflichtigen Waaren sichert. Die hienach übrigbleibenden Regalien aber sind nichts weniger als eine Besteuerungsform; sie bestehen nicht wegen des Einkommens, das daraus fließt; dieses entspringt vielmehr nur zufällig aus Verrichtungen, welche die Regierung nur deshalb sich vorbehalten hat, weil eine willkürliche Theilnahme ihrer Untergebenen daran das Interesse derselben selbst gefährden würde: so die Briefpost, die Münze, das Eigenthum über die Ströme.

Zwanzig Jahre später sagt Umpfenbach: es sei hoch an der Zeit, daß das Gespensterunwesen, welches die Regalien nur zu lange in der Finanzwissenschaft getrieben, endlich einmal aufhöre.

Indessen, die bloße Aenderung der Bezeichnung, an deren Stelle bei Umpfenbach die „Fiskalvorrechte" treten, ist nicht allein schon dasjenige, was zu diesem Zwecke noththut.

Lorenz von Stein**) geht von der wunderlichen Voraussetzung aus, daß es die Aufgabe der heutigen Finanzwissenschaft sei, den Begriff der Regalien einer Umdeutung zu unterziehen, welche ihn für Gegenwart und Zukunft lebensfähig macht. Weder der Grund zu jener Voraussetzung noch der Erfolg dieses Bemühens ist leicht zu erkennen.

Das Regal wie die Regalität, meint Stein, sind zwei Kategorien, welche nicht im abstrakten Begriffe des Staates liegen, sondern historisch aus der allmäligen Entwicklung seiner selbständigen Verwaltung hervorgegangen sind. Daher komme es, daß jene Worte einerseits in den verschiedenen Zeiten verschiedene Bedeutung haben, andererseits auch heute noch nicht feststehen. Dasjenige jedoch, was ihnen ihre Stellung in der Lehre von der Verwaltung gegeben und erhalten habe, sei der Begriff der wirthschaftlichen Hoheit des Staats. Dasjenige, wodurch sie der

*) Die Lehre von den Steuern. 1840. S. 25.

**) Finanzwissenschaft, 5. Auflage II, 1, S. 307 ff.

Digitized by Google

Finanzwissenschaft angehören, bestehe darin, daß in ihnen jene wirthschaftliche Hoheit zu selbständigen Staatsanstalten mit eigenem Kapital und eigenem Betrieb wird, und daß sich diese Staatsanstalten zum Theil fähig zeigen, in der Form der Gebühr für ihre Benutzung dem Staate eine auf seinem Betriebe beruhende Einnahme zu bringen.

Es ist gänzlich unbewiesen, warum „der Begriff der wirthschaftlichen Hoheit des Staats" in irgend einen besondern Zusammenhang mit dem „Begriff der Regalität" gesetzt wird; warum, wenn überhaupt der „Begriff der Regalität" durch dialektische Umdeutungen konservirt werden soll, gerade blos die wirthschaftliche Hoheit des Staats mit demselben dauernd zu verknüpfen ist?

Stein folgert weiter: „Damit denn können jetzt die Regalien nur noch als ein ganz bestimmtes Gebiet der wirthschaftlichen Staatseinnahmen erscheinen, und zwar als ein Ausfluß des wirthschaftlichen Hoheitsrechts, in welchem der Staat im Namen des allgemeinen Interesses mit Ausschließlichkeit ganz bestimmter eigener Leistungen auf Grundlage seiner eigenen Anlagekapitalien und amtlichen Betriebsordnungen nicht blos eine Verwaltungsaufgabe erfüllt, sondern sich auch eine gewerbliche Einnahme verschafft, deren Erhebungsform die der Gebühr ist, deren Höhe jedoch nicht nach den Grundsätzen des finanziellen möglichst hohen Reinertrags, sondern nach denen der allgemeinen volkswirthschaftlichen Entwicklung und den Grundsätzen der Staatswirthschaft theils geregelt wird, theils auch ganz wegfällt."

Adolph Wagner*) berührt sich mit L. Stein darin, daß er die Regalien Rau's in zwei große gesonderte Gattungen scheidet, in solche, bei denen die Regalität blos zweckmäßige Form der Steuererhebung ist, und in solche, welche in erster Reihe einem Zwecke der „Verwaltung" dienen. Im Einzelnen geht Wagner's Kritik hier tiefer, indem er verschieden von Stein in der Regalität auch der Lotterie blos eine Steuerform erkennt. Dagegen verwirft Wagner den von Stein aufgestellten Begriff der Regalität, und bringt die dahin gehörigen Einnahmen theils unter die „Gebühren" (Post, Telegraph, Münze), theils unter die „privatwirthschaftlichen Einnahmen" (Eisenbahnen). Auf diese Weise zieht er die Folgerung aus der von Rau und Hoffmann eingeleiteten Anschauung, daß in dem Finanzregal ein rechtsgeschichtlicher Begriff gegeben sei, welcher für den heutigen Staatshaushalt und die heutige Finanzwissenschaft nicht zu brauchen ist**).

*) Finanzwissenschaft I, 3. Auflage §. 207.

**) Aehnlich H. von Scheel, Die Erwerbseinkünfte des Staats, in Schönberg's Handbuch der polit. Oekonomie. 2. Auflage. 1885. Band III. S. 63 f.

Digitized by Google

Was hienach bei Wagner als Gegenstand der Diskussion übrig bleibt, ist seine Auffassung der sog. „privatwirthschaftlichen Einnahmen" und der „Gebühren".

§ 75. Die voraufgehenden Andeutungen über die bisherigen Bestrebungen, dem entwickelten Staatshaushalte zu seinem theoretischen Rechte zu verhelfen im Gegensatz zu der Gebundenheit in Vorstellungen der Vergangenheit, durften nicht unterbleiben, wenn wir unsere Aufgabe verständlich machen wollen, die darin besteht, eine reine Ausscheidung vorzunehmen zwischen den Zwecken der Verwaltung und den Zwecken der Finanz im heutigen Staate (vgl. oben § 65).

Betrachten wir darauf hin das Regalienwesen der herkömmlichen Finanzwissenschaft, und zwar in seiner von der Kritik möglichst unbeschädigten Gestalt, also bei Rau (wie es übrigens noch ganz neuerdings ähnlich bei Roscher wiederkehrt).

Rau theilt die Regalien nach zweierlei Gesichtspunkten ein: einmal nach der Zweckmäßigkeit derselben im heutigen Staate, dann nach der Gruppe der Produktionszweige, der sie angehören. Die letztere Eintheilung hat den Vorzug einer vollendeten Naivität, welche die historischen Thatsachen des alten Staatswesens in mechanischer Anordnung darstellt, um sie nach den Gründen der Zweckmäßigkeit im Sinne der ersteren Eintheilung abzuhandeln.

Hier ist es nun bemerkenswerth, wie der Stoff gleichsam durch die eigene Kraft seiner Gründe die dünne Schale der Regalität sprengt. Die Erörterung über das Salzregal (§ 186) wird von selber eine vergleichende Darstellung der Salzbesteuerung nach deren verschiedenen Systemen in den einzelnen Staaten. Das Tabakregal (§§ 203 ff.) gelangt zu einer ähnlichen Behandlung, obwohl es als Hauptbeispiel der „Gewerks- und Handelsregalien" an ganz anderer Stelle erörtert wird, neben dem Schießpulverregal und wiederum dem Branntweinregal, das seinerseits eine analoge Bearbeitung nicht erfährt, augenscheinlich blos deshalb, weil dasselbe nicht in gleichem Grade im Vordergrunde der Erscheinungen steht wie das Tabakregal. Daher bleibt das Hauptstück der Besteuerung des Branntweins für die Steuerlehre zurück (§§ 438 ff.) und ein Geringes auch von der Tabakbesteuerung.

Das innere Bedürfniß, welches sich bei Rau auf diese unbeholfene Weise Luft gemacht, ist jetzt wohl mehr und mehr zu der Anerkennung gelangt, welche bereits in J. G. Hoffmann's Worten liegt: seitdem die Grundverfassung der neueren Staaten sich wesentlich verändert hat,

Digitized by Google

bestehe kein Grund mehr, Beiträge zur Bestreitung des öffentlichen Aufwandes deshalb als verschieden von andern Steuern zu betrachten, weil die Regierung ihren Eingang durch ausschließlichen Vorbehalt des Verkehrs mit den steuerpflichtigen Waaren sichert. Lorenz von Stein, Adolph Wagner, H. von Scheel (um nur die Namen der namhaften Handbücher zu nennen) sind darüber einig. Umpfenbach und Roscher allerdings stehen noch auf dem Standpunkte Rau's.

§ 76. Die Mannigfaltigkeit der sonstigen Regalien, die Rau anführt, Bergwerkregal, Jagd- und Fischereiregal, Münzregal, Postregal, Eisenbahnregal, Wasserregal, Glückspielregal — verharren in Rau's Behandlung noch in dem kameralistischen Halbdunkel, wo finanzielle und wirthschaftspolitische Zwecke durch einander gehen. Die von Stein neu formulirte Regalität ist die Form, in welcher die meisten dieser Regalien ein theoretisches Scheindasein bis zur Gegenwart gefristet haben. Ein berechtigtes Dasein haben sie nicht mehr.

Während bei einzelnen eine fortschreitende Kritik das Regal als bloße Steuerform erkannt und damit zersetzt hat (Lotterieregal), fallen die andern schlecht und recht in das Gebiet der Verwaltung. Das „Münzregal" hat mit der Finanzwissenschaft geradeso wenig zu thun, wie das Hoheitsrecht des Maaßwesens. Es gehört in die Finanzgeschichte, daß es ein Regal der Münzfälschung gegeben hat und daß ein russischer Czar ein lukratives Monopol der Handelsmaaße eingeführt hat. Die heutige Wissenschaft behandelt diese Gegenstände blos aus dem Standpunkte der Verwaltungslehre*); die überkommene „Regalität" ist für sie reiner Verwaltungszweck, und da wo das finanzielle Interesse im heutigen Staate einsetzt, hört das Interesse der Regalität auf: das Papiergeldwesen sucht seinen angemessenen Platz in der Lehre vom öffentlichen Kredit; die Regalität ist dabei nebensächlich oder überflüssig.

Dann giebt es eine Reihe jener großen Verkehrsanstalten, welche sei es erst neuerdings entstanden oder doch erst in der Gegenwart zu ihrem mächtigen Aufschwunge gelangt sind: Posten, Telegraphen, Eisenbahnen. Die Konstruktion einer Regalität dieser Anstalten ist, von den andern Bedenken abgesehen, schon darum mißlich, weil das unveräußerliche Merkmal dieses Begriffes — die Ausschließlichkeit der Staatsanstalt — nach unserer heutigen Erfahrung gar nicht zum Wesen der Sache gehört. Das Wesentliche, was wir im heutigen Preußen mit unserer Staats-

*) Im Sinne von L. Stein, vgl. mein System I § 61.

Digitized by Google

bahnpolitik anstreben, ist ganz unabhängig von der Thatsache des ausschließlichen Staatshoheitsrechts auf Eisenbahnen. Wie dieses letztere denn wirklich von Niemand im Zusammenhange dieser Politik angestrebt wird. Soll aber der in allen zivilisirten Ländern auf guten, freilich durchaus nicht finanziellen Gründen beruhende Vorbehalt einer staatlichen Konzession privater Eisenbahnunternehmungen als Regalität gelten, so möchte mit gleichem Rechte jedes konzessionsbedürftige Gewerbe unter die Regalien gebracht werden. Und damit würde in der That der Rückfall in Vorstellungen älterer Jahrhunderte offenbar.

Bei der Briefpost ist die Regalität historisch überliefert; inwieweit sie für einen heutigen öffentlichen Postbetrieb wesentlich ist, bleibt mindestens zweifelhaft.

Die entscheidende Kraft dieser großen Verkehrsanstalten liegt in etwas ganz anderem. Es ist die Planmäßigkeit und die Größe der Veranstaltung, welche durch die Einheitlichkeit das technisch Beste und ökonomisch Wohlfeilste leistet, welche durch die darauf beruhende Größe des Zweckes eine würdige Aufgabe, ja eine unveräußerliche Pflicht des Gemeinwesens selber wird. Ob heute, ob nach einer Reihe von Jahren noch einige Privatbahnen im preußischen Staate übrig sind, ist sehr unerheblich gegenüber der entscheidenden Aufgabe einer großen Staatsbahnpolitik. Ob neben der deutschen Reichspost die Gesetzgebung des Reiches Raum übrig gelassen hat für jene lokale Briefbeförderung, welche in letzter Zeit — im ökonomischen wie im juristischen Sinne — ihr Heil versucht hat, ist eine verhältnißmäßig geringfügige Angelegenheit gegenüber der unzweifelhaften Bedeutung, welche die heutige Reichspost besitzt, unabhängig von einem ausschließlichen Hoheitsrechte derselben*).

---

*) Vgl. die Rede des Staatssekretärs im Reichspostamt Dr. von Stephan im Reichstage, 30. November 1886, worin es u. a. heißt: „Was die Konkurrenz der Privatbeförderungsanstalten betrifft, so sind dieselben immer nach kurzer Zeit wieder eingegangen und von der Bildfläche verschwunden. Es hat das besonders an zwei Umständen gelegen, einmal, weil die Voraussetzungen falsch waren, von denen die Begründer dieser Anstalten ausgegangen sind, besonders in finanzieller Beziehung, sodann, weil die Leistungen dieser Anstalten in keiner Weise genügten. Was das letztere betrifft, so war es ein verhängnißvoller Irrthum der Begründer, anzunehmen, es sei ganz leicht, eine Briefbestellung einzurichten. Dazu gehört aber eine große Organisation und viel Betriebskapital, dazu gehört Jahrhunderte lange Erfahrung, ein sehr geschultes, vortreffliches Personal, dazu gehört eine bedeutende Ausübung der Kontrole, Anstaltsgebäude, ein umfassender großer Fahrpark, Anlehnung an alle übrigen Staatsanstalten. .... Jedenfalls hat die Postverwaltung von der Konkurrenz dieser Anstalten nichts zu fürchten. Obwohl von manchen Seiten, namentlich in Zeitungsblättern, der Vorschlag angeregt ist, das Postgesetz dahin zu erweitern, daß das Monopol

Digitized by Google

§ 77. Ein unaufgelöster Rest bleibt indessen bei diesen nicht aus finanziellem Standpunkte errichteten Staatsanstalten übrig: es ist die unleugbare Thatsache, daß sie gleichwohl — nicht nothwendiger Weise, aber doch nebenher und zwar gelegentlich in großem Umfange — finanzielle Ueberschüsse abwerfen, welche einen theoretischen Anspruch auf Einordnung in das System der öffentlichen Einkünfte erheben, der nicht zurückgewiesen werden kann.

Hier tritt uns namentlich die Briefpost entgegen. In älterer Zeit drängt sich nach der Weise des unentwickelten Staatshaushaltes das fiskalische Moment in den Vordergrund: selbst dem guten Willen zur „gemeinnützigen" Verwaltung der Post treten die äußeren Bedingungen des Betriebes hemmend in den Weg, weil je unentwickelter die Bevölkerungsdichtigkeit, die Straßentechnik, der Verkehr, die Unternehmungslust, die geistige Bildung u. s. w., desto größer die Opfer und desto geringer die Erträge der Post sind. Ein Vergleich etwa zwischen Rußland und England bestätigt das heute noch. Sobald aber diese Bedingungen kräftig entwickelt sind, dreht sich die Sache um. Selbst ein weitgehender Grad von „Gemeinnützigkeit" weiß finanzielle Ueberschüsse festzuhalten, welche sich mit den Erfolgen der einstigen fiskalischen Verwaltungsgrundsätze messen können, ja dieselben übertreffen. Sobald vollends diese „Gemeinnützigkeit" auf ihr eigentliches ökonomisches und finanzielles Wesen hin näher geprüft ist*), zeigt sich, daß hier an einen wichtigen Verwaltungszweck gleichsam von selber sich eine technische Veranstaltung für Steuerzwecke anschließt, welche die Aufnahme der Post in die Lehre von der Besteuerung verlangt.

Mit Recht ist diesem Verlangen neuerdings nachgegeben worden durch den französischen Finanzschriftsteller Paul Leroy-Beaulieu in Traité de la science des finances (1877). Hier ist ein besonderes Kapitel**) den „droits sur les correspondances et sur les transports" gewidmet, und die Briefpost bildet den Hauptgegenstand desselben***).

---

der Post auch auf den Stadtbriefverkehr ausgedehnt würde, habe ich mich dagegen aussprechen und ablehnend verhalten zu müssen geglaubt. Die Postverwaltung bedarf hier des Schutzes der Ausdehnung des Monopols in keiner Weise. Ihren Schutz findet sie in der Beschaffenheit ihrer Leistungen und der Vertrauenswürdigkeit ihrer Stellung."

*) Vgl. meine Erörterungen über die finanzielle Behandlung der Verkehrsanstalten, Schmoller's Jahrbuch. N. F. X. (Nationalökonomische Studien 1886.)

**) Livre II, Des impôts, ch. XII. vol I. p. 515 ff.

***) Gerade unter diesem Gesichtspunkte bleibt es, zur Kritik und zur Förderung einer angemessenen Entwicklung des Bestehenden, Aufgabe, die besonderen Umstände zu prüfen, durch welche die heutigen Ueberschüsse der Post zu Stande kommen. So ist

Digitized by Google

Es liegt nun aber in der Richtung dieser Auffassung sehr nahe, die Ueberschüsse der Staatseisenbahnverwaltung nach der Analogie der Postüberschüsse zu behandeln. Und wenn der französische Autor die Besteuerung des Transports auf den französischen und englischen Privatbahnen mit der Besteuerung der Korrespondenz in der Form der Staatspostüberschüsse in eine Linie stellt — wie ich es für richtig halte —, so dürfen mit desto größerem Rechte die Ueberschüsse der Staatsbahnverwaltung mit den Ueberschüssen der Staatspostverwaltung in eine Linie gestellt werden.

Das Gleiche gilt von allen ähnlichen Staatsanstalten.

§ 78. Die bisher zur Bezeichnung des Gegensatzes gebrauchten Begriffe „Verwaltung" und „Finanz" und der ganze Gedankengang dieses Kapitels können nun ihre Verdeutlichung erst erhalten durch die Erörterungen des jetzt folgenden Kapitels über die verschiedenen Arten des Entgelts in den öffentlichen Haushaltungen.

Erst dadurch kann die wirkliche Bedeutung der verschiedenen Formen der Auseinandersetzung, sei es der sog. privatwirthschaftlichen oder der Erwerbs-Einkünfte des Staats einerseits, sei es der Steuern und Gebühren andererseits, dargelegt werden. Erst dadurch kann es verständlich werden, daß und warum Post, Telegraph, Eisenbahn nach denjenigen Grundsätzen verwaltet werden, welche man als privatwirthschaftliche bezeichnet, und daß sie im Wesentlichen immer nach diesen Grundsätzen verwaltet werden müssen, ohne daß hier ein anderer Gesichtspunkt entscheidend ist als der staatswirthschaftliche. Erst hienach wird es klar, daß alle Verwaltungszweige des öffentlichen Haushalts, mögen sie nun einen Ueberschuß abwerfen oder einen Zuschuß fordern, in dem großen Zusammenhange des Nehmens und Gebens von Opfern stehen, in welchem die gerechte Abwägung durch die Art des Entgeltes bedingt ist, den die Empfänger der Leistungen entrichten.

---

es eine viel zu wenig bekannte Thatsache, daß der Ueberschuß der deutschen Reichspost nicht sowohl ein Reinertrag aus dieser Verkehrsanstalt selber, als weitaus überwiegend die Folge der unentgeltlichen Beförderung auf den Eisenbahnen ist: eine nähere Analyse, die noch erst zu machen ist, möchte vielleicht ergeben, daß bei voller Bezahlung dieser Beförderung die Reichspost überhaupt keinen Ueberschuß geben, sondern Zuschuß fordern würde — zumal bei dem gegenwärtigen „gemeinnützigen" System der Paketbeförderung u. dgl. m. Ganz anders freilich in England. Wir kommen an seinem Orte darauf zurück.

Digitized by Google

Drittes Kapitel.

Die Arten des öffentlichen Entgeltes.

Literatur. Lorenz von Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft. 5. Auflage. 1885. II, 1, S. 248 ff. S. 307 ff. S. 346 ff. Adolph Wagner, Finanzwissenschaft. 3. Auflage. 1883. I §§ 202—212. F. J. Neumann, Die progressive Einkommensteuer im Staats- und Gemeindehaushalte. 1874. Derselbe, Die Gestaltung des Preises, Schönberg's Handbuch der polit. Oekonomie. 2. Auflage. 1885. Derselbe, Die Steuer und das öffentliche Interesse. 1887.

I. Oekonomische Analyse der im öffentlichen Haushalte hergestellten Leistungen.

§ 79. Denken wir uns in einem entfernten Utopia ein Gemeinwesen, dessen einzelne Mitglieder allesammt einander vollkommen gleich wären an wirthschaftlichen Mitteln und an Bedürfnissen: so würde es ein Leichtes sein, die Mittel zur Bestreitung des Gesammtbedarfes nach einer gerechten Norm von ihnen zu erheben. Weil nach dieser abstrakten Voraussetzung sowohl der Genuß, welchen sie von den Anstalten des Gemeinwesens haben, als auch die Fähigkeit, für diese Anstalten Opfer darzubringen, genau die gleichen wären, so würde gar keine andere Art des Entgeltes in Frage kommen, als die einfachste, die es in einem Kreise von Interessenten überhaupt geben kann — nämlich die Vertheilung der Gesammtkosten nach der Kopfzahl der Theilnehmer.

Versuchen wir jenes Utopia in dem Bereiche der uns umgebenden Wirklichkeit aufzufinden, so ist das freilich nur in verhältnißmäßig sehr bescheidenen Gebilden des Gemeinwesens möglich — Ausschnitten aus der mächtig differenzirten Gesellschaft der Gegenwart, die eben nur deshalb eine Art von Exemplifikation der Hypothese sein können, weil sie weit davon entfernt sind ein Abbild der Gesammtheit zu sein.

Ich wähle als Beispiel eine der üblichen Lesegesellschaften, wie sie unter dem Namen des Museum in deutschen Städten herkömmlich sind. Der Interessentenkreis ist hier ein eng umschriebener: aus Angehörigen der mittleren oder höheren Schichten der Gesellschaft zusammengesetzt, von einigermaßen gleichem Wohlstande oder doch mit Unterschieden des Wohlstandes, welche gegenüber der Beschränktheit des Zweckes nicht in Betracht kommen. Der Zweck selber ist innerhalb der Gesammtheit der

Digitized by Google

Aufgaben, für welche Gemeinschaften von Menschen sich zusammenthun oder zusammengewachsen sind, ein so geringfügiger, die Verschiedenheit der Theilnahme an den dafür getroffenen Veranstaltungen fällt so wenig ins Gewicht wegen der Kleinheit des absoluten Werthes dieser Unterschiede, daß man es für erlaubt, ja geboten hält, darüber hinwegzugehen und das summarische Verfahren der Voraussetzung gleicher Genußantheile einzuschlagen. Vollends fehlt bei alledem ein äußerer Zwang, welcher die Mitgliedschaft mit Lasten und Vortheilen zur unabwendbaren Pflicht jedes Einzelnen macht — obwohl ein gewisser Druck der öffentlichen Meinung innerhalb jener bestimmten Gesellschaftskreise gelegentlich die unbedingte Freiwilligkeit der Theilnahme modifiziren mag.

Dabei ist es unleugbar, daß unter den Hunderten der Mitglieder, trotz der gemeinsamen Zugehörigkeit zu einer gewissen Gruppe der Gesellschaft, es eine Anzahl von Fällen giebt, da die Kontraste der individuellen Vermögenslage sehr große sind. Dabei ist es ferner handgreiflich, daß die verschiedenen Mitglieder in höchst verschiedenem Umfange an den dargebotenen Genüssen theilnehmen — von jenem Maximum, da einzelne Leute geradezu ihre Wohnung in dem Vereinshause aufschlagen, bis zu jenem Minimum, da die Theilhaberschaft zu einer bloßen Anstands- und Standespflicht zusammenschrumpft, aus welcher nicht die allergeringsten persönlichen Vortheile erwachsen. Gleichen doch diese Institute darin den Zettelbanken, daß sie darauf berechnet sind, es werde jeweilen auf einmal nur ein Theil der Ansprüche geltend gemacht werden, aber mit dem Unterschiede gegen die Zettelbanken, daß bei ihnen ein Theil der Ansprüche niemals geltend gemacht wird.

§ 80. Und wirklich sehen wir, wie selbst in den engen Schranken solcher Vereine dieser bequeme Mechanismus der Abrechnung zwischen dem einzelnen Mitgliede und der Gemeinschaft vermöge der Macht von Erwägungen der Gerechtigkeit durchbrochen wird.

Zunächst ist es die Unterscheidbarkeit gewisser Vortheile, die den verschiedenen Mitgliedern zugewendet werden, welche zu einer Abstufung der Beiträge führt. Lektüre der Zeitschriften und Bücher in den Vereinsräumen, daneben Entlehnung derselben in die Häuser der Mitglieder — gesellige Vergnügungen neben der bloßen Lektüre, Tanzabende neben dem alltäglichen Besuche der Unterhaltungsräume: alles das sind einzelne Stücke dessen, was dieselbe Vereinigung ihren Mitgliedern anbietet, und was sich derart zerlegen läßt, daß die Mitglieder je nach Wahl nur einen Theil oder das Ganze nutzen und demgemäß

Digitized by Google

entgelten. Man erachtet es für kleinlich und undurchführbar, die Länge des Aufenthalts in den Leseräumen, die Zahl der gelesenen Zeitungen u. dgl. zum Maaßstabe einer Abstufung der Beiträge zu machen. Aber jene andern Unterschiede erscheinen leicht erkennbar und erheblich genug, um darauf eine solche Abstufung zu begründen.

Zweitens wird auch die Verschiedenheit der wirthschaftlichen Kräfte in Betracht gezogen, sobald diese wiederum sich an ein leicht erkennbares Merkmal knüpft. Man hält es zwar innerhalb des Kreises der Theilnehmer gegenüber einem Beitrage von jährlich 30—40 Mark nicht für wichtig genug, nach den Einkommensverhältnissen der einzelnen Mitglieder zu fragen, zumal da die bekannten Schwierigkeiten eines solchen Beginnens auch äußerlich im Wege stehen. Aber der Unterschied des Standes und Alters, welcher durch die Eigenschaft eines Studirenden der Universität gegenüber den sonstigen Theilnehmern bezeichnet wird, bietet einen gern benutzten Anhaltspunkt, um für diese besondere Kategorie einen ermäßigten Satz des Beitrages eintreten zu lassen.

Also von den beiden entscheidenden Seiten her drängt sich, selbst in diesem auf das einfachste Prinzip des Entgeltes gestellten Verbande, das Bedürfniß der Differenzirung herein, welches jene Einfachheit durchbricht.

In dem Grade nun als auf einer der beiden Seiten oder auf beiden Seiten die Anlässe zur Differenzirung wirksam sind, in dem Grade ferner als die Bedeutung des geforderten Beitrages wächst und jene Gleichgültigkeit gegen ein Mehr oder Minder des Vortheils, gegen ein Mehr oder Minder der Last unmöglich macht — tritt die unbequeme Nöthigung ein, von der bequemen Einfachheit der Beitragsberechnung abzuweichen und verwickeltere Normen der Gerechtigkeit zu suchen.

Handelt es sich vollends um die öffentlichen Haushaltungen, so erscheinen in ihnen nicht blos alle jene Momente zur höchsten Stärke gesteigert — es tritt meistens auch das folgenschwere Moment des öffentlichen Zwanges hinzu, welches doppelt zu eifriger Erwägung aller Gründe der Gerechtigkeit mahnt.

§ 81. Um diese Erwägung anzustellen, bedarf es einer ökonomischen Analyse der verschiedenen Kategorien von Leistungen, welche im öffentlichen Haushalte hergestellt werden.

Sobald wir die utopische Voraussetzung einer Gemeinschaft typischer Individuen im Stiche lassen, sind wir genöthigt, die beiderlei Gründe der Verschiedenheit zum Ausgangspunkte zu nehmen, deren eingehende

Digitized by Google

Würdigung erforderlich ist, um Normen der Gerechtigkeit für die Auseinandersetzung zwischen dem Einzelnen und der Gesammtheit aufzufinden.

Der eine Grund der Verschiedenheit liegt in der Mannigfaltigkeit dessen, was die einzelnen Mitglieder an Leistungen der Gemeinschaft empfangen; der andere Grund der Verschiedenheit liegt in der Mannigfaltigkeit dessen, was die Einzelnen dafür zu leisten im Stande sind. Das heißt mit anderen Worten: Verschiedenheit der *Vortheile* und Verschiedenheit der *Leistungskraft* sind die entscheidenden Anlässe zu einer näheren Untersuchung des Verhältnisses zwischen den einzelnen Bürgern und den sie umschließenden öffentlichen Haushaltungen.

Was zunächst die Verschiedenheit der *Vortheile* anlangt, welche das Gemeinwesen den einzelnen Genossen zuwendet, so breitet sich ein großes Gebiet aus, auf welchem eine Auseinandersetzung nach Maaßgabe derselben angemessen und durchführbar erscheint. So oft Staat oder Gemeinde Veranstaltungen machen, deren *Leistungen für den einzelnen Bürger sich derart zerlegen lassen*, daß sie nach Stückzahl oder Ausdehnung bemessen werden können, entsteht die Gelegenheit, den Einzelnen den Genuß des ermittelten Quantums und Quales entgelten zu lassen. Post, Telegraph, Eisenbahn, Gas- und Wasserwerke bieten die leichte Möglichkeit, diese Art der Auseinandersetzung zu verwirklichen. Die Post wendet sich an die Gesammtheit der einzelnen Personen und gewährt ihnen ihre Leistungen, indem sie für die Bezahlung die Einheit der beförderten Gegenstände, die verschiedene Gattung derselben, das Gewicht, die Entfernung, die Bürgschaft für ein besonderes Risiko, zu Grunde legt. Das Analoge geschieht in dem Tarif für die Beförderung telegraphischer Nachrichten. Das Analoge geschieht vollends mit reichster Entwicklung der Abstufungen bei den Leistungen des Eisenbahntransportes: Personenzahl, Meilenlänge, Beschaffenheit der Wagenklasse, Geschwindigkeit der Fahrt u. dgl. für die Beförderung von Menschen; Stückzahl, Gewicht, Wagenraum, Gattung und Werth des Gutes, Länge der Entfernung u. s. w. für den Gütertransport. Oder die Gas- und Wasserwerke: in jedem einzelnen Hause von denen, welche von der Gemeindeanstalt die Versorgung mit Leuchtgas oder Wasser verlangen, ist ein Apparat aufgestellt, der durch einen einfachen Mechanismus den Verbrauch der einzelnen Haushaltung anzeigt; und auf Grund dieser Anzeige ergiebt sich mit Leichtigkeit das Quantum des Genusses, welches die Gemeindeverwaltung mit ihren einzelnen Genossen zu verrechnen hat.

Digitized by Google

§ 82. Diese wünschenswerthe Einfachheit der Auseinandersetzung zwischen dem Einzelnen und dem öffentlichen Haushalt auf Grundlage des Maaßes der dem Einzelnen zugewendeten Vortheile verläßt uns aber leider sehr bald.

Unmittelbar an allen diesen Veranstaltungen selber hört sie auf mit dem Augenblicke, da die Vortheile der Briefbeförderung, Personen- und Güterbeförderung, Beleuchtung u. s. w. sich nicht mehr in zugemessenen Einheiten den einzelnen Personen zuwenden, sondern unmittelbar in den Dienst der Gesammtheit als Gesammtheit treten, so daß der einzelne Bürger nicht die einzelne Leistung, sondern die Gesammtheit der Bürger die untheilbare Gesammtheit der Leistungen genießt.

Dieses aber ist der Fall, sobald die städtische Gasanstalt zur Beleuchtung der städtischen Straßen und Plätze dient. Das Licht auf öffentlichen Straßen und Plätzen strömt in den öffentlichen Raum hinaus, in welchem ununterscheidbar und unmeßbar der Gesammtheit der einzelnen Bürger das erforderliche künstliche Licht hergestellt wird. Etwas Analoges findet bei dem Wasserwerk statt, wenn es der Besprengung der Straßen dient; bei der Postanstalt, wenn sie für die Zwecke der öffentlichen Verwaltung die Briefbeförderung besorgt; bei dem Telegraphen, wenn er in Krieg und Frieden die Staatsdepeschen übermittelt; bei der Eisenbahn vollends, wenn sie Transporte für den Staatsdienst leistet, wenn sie zumal ganz und gar in erster Reihe für administrative oder strategische Zwecke hergestellt ist.

Diese schwierigere Seite der ökonomischen Auseinandersetzung zwischen Individuum und Gesammtheit über die dem Einzelnen durch die Gesammtheit bereiteten Vortheile ist aber so wenig ein blos Zufälliges oder Nebenherlaufendes, daß vielmehr historisch gerade von dieser Seite her die ersten Anlässe gekommen sind solche Anstalten zu errichten. Wir erinnern an den Ursprung der Posten und Telegraphen, an die entscheidenden Anlässe zur Einführung städtischer Gaswerke, an die für die Anfänge wenigstens in einzelnen Ländern ausschlaggebende Bedeutung kriegerischer und administrativer Zwecke bei dem Baue von Eisenbahnen.

§ 83. Aber eben diese andersartige Funktion jener Anstalten ist blos der Fingerzeig auf viel großartigere und grundlegendere Veranstaltungen, an deren Wesen und Wirksamkeit jene sich anschließen.

Wir deuten hier auf die Betrachtungen des ersten Kapitels zurück (§§ 37 ff.).

Die elementare Leistung jedes gesitteten Staatswesens, welche die

Digitized by Google

Voraussetzung aller anderen Leistungen desselben bildet, besteht in der Herstellung einer Herrschaft, die das friedliche Zusammenleben sicherstellt und dieses gerade dann in der vollkommensten Weise erreicht, wenn es am wenigsten den einzelnen Genossen des Gemeinwesens zum Bewußtsein kommt. Die sinnliche Handgreiflichkeit ist es, welche auf den niedrigsten Stufen des unentwickelten Staatslebens eine beständige Deutlichkeit des Zusammenhanges zwischen dem Genusse des Friedens und den Anstalten zur Herstellung oder zur Bewahrung des Friedens aufrecht erhält. Je mehr es gelingt, das Leben aller Staatsgenossen gleichsam in einer Atmosphäre des Friedens zu erhalten und die immer noch erforderlichen äußerlichen Veranstaltungen zu dessen Sicherstellung aus der Gesichtsweite des einzelnen Bürgers zu rücken, desto lockerer wird der subjektive Zusammenhang zwischen dem Erfolge und den unentbehrlichen Mitteln. Der Ansiedler, welcher im Westen der Vereinigten Staaten auf einsamer Farm sich selber seine Festung baut, oder der wehrhafte Mann im primitiven Staatswesen, welcher in seiner Rüstung die wesentliche Bürgschaft seiner Sicherheit trägt, oder der Bürger in den Mauern der mittelalterlichen Stadt — sie haben die Wechselbeziehung zwischen der Herstellung des Friedens und dem Genusse des Friedens unmittelbar in Händen. Der moderne Mensch, der Bürger im heutigen Kulturstaate, genießt den Erfolg nicht blos einer langen historischen Vorarbeit, sondern auch der beständig fortdauernden, unentbehrlichen technischen Veranstaltungen. Aber beides, das Vorzeitliche wie das Gleichzeitige, ist von seiner Wahrnehmung so weit abgerückt, daß er nicht bemerkt, auf welche Weise allein dieser Erfolg möglich geworden.

Je weiter der Genuß des Friedens von den Anstalten zur Herstellung des Friedens für die Wahrnehmung des Genießenden abgerückt ist, um so mehr wird auch der Maaßstab für die Abmessung des Genusses ein verwickelter. Der einsame Ansiedler kennt ganz genau das Wechselverhältniß zwischen Herstellungsmitteln der Sicherheit und eigenem Vortheil. Der Bürger des heutigen Deutschen Reiches würde es erst dann ebenso genau kennen, wenn es möglich wäre, die Friedensatmosphäre, die er täglich einathmet, in ähnlicher Art den Bürgern zuzutheilen, wie man das Gas und das Wasser mit mechanischen Mitteln in die einzelnen Häuser leitet und den Genuß nach Kubikmetern bezahlen läßt.

§ 84. In der Rüstung der äußeren Machtentfaltung, welche das Fundament jedes geordneten Staatswesens ist, haben wir die Unterlage für die einzelnen Zweige der Staatsverwaltung.

Digitized by Google

Wie es die höchste Leistung einer imponirenden Kriegsmacht ist, daß sie den Frieden sicherstellt, weil sie jedem Störenfriede die Erfolglosigkeit seines Beginnens im Voraus anzeigt, wie in unserer heutigen europäischen Welt dieses zunächst das Höchste scheint, was wir bei nüchterner Ansicht der Wirklichkeit für uns hoffen dürfen, weil das Friedensbedürfniß nur theilweise und einseitig vorhanden ist, das Unfriedensbedürfniß daneben beständig lauert — also auch in dem Gebiete der inneren Rechtspflege, welche zwischen den Genossen desselben Staatswesens das streitige oder angegriffene Recht sicherstellt. Der höchste Erfolg liegt hier darin, daß eine unbedingte Ueberzeugung von der Autorität des Rechts in der Volksgesammtheit verbreitet ist, während doch niemals darauf verzichtet werden kann, einen umfangreichen Apparat der Rechtspflege von Staatswegen zu unterhalten; daß unzählige Neigungen, an dem Recht zu rütteln, unzählige Wünsche, das Recht des Mitbürgers in Zweifel zu ziehen oder mit gewaltthätiger Hand anzugreifen, durch die Furcht vor der Macht der Rechtspflege niedergehalten werden.

Daß gleichwohl eine Anzahl von Zweifeln oder böswilligen Absichten übrig bleibt, ist theils durch die bisher erreichte Stufe der sittlichen Kultur oder Unkultur bedingt, theils durch die objektive Schwierigkeit einer alle Zweifel ausschließenden Deutlichkeit des Rechts. So viel aber ist gewiß: für das Ganze der Rechtsatmosphäre, in welcher die Genossen eines heutigen zivilisirten Staatswesens leben, bedeuten die wirklich eintretenden Bemühungen der Rechtspflege, sei es der bürgerlichen sei es der kriminellen, vor allem die Exemplifikation des Rechts, welche durch einzelne Fälle für tausend andere Fälle geleistet wird.

Hieraus aber ergiebt sich, daß in analoger Weise, wie wir es beim Kriegswesen beobachtet haben, auch bei der Rechtspflege die hauptsächliche Leistung des öffentlichen Haushaltes für seine einzelnen Theilnehmer in jenem sittlichen Fluidum besteht, welches sich nicht in Quantitäten zerlegen und ausmessen läßt, um festzustellen, wieviel davon dem Einzelnen zu Theil wird.

Es ist zwar eine Uebertreibung der Aufklärung und des Radikalismus, wenn wir von Justi herab bis auf die sozialdemokratischen Programme der Gegenwart aus dieser Erwägung (oder doch einer nahe damit zusammenhängenden) die Unentgeltlichkeit der Rechtspflege abgeleitet sehen. Aber es hat in dieser Uebertreibung sich doch die berechtigte Reaktion Bahn gebrochen gegen das andere Extrem, welches aus der Geschichte des sich emporarbeitenden Staatshaushaltes überliefert war — die einseitig fiskalische Ausbeutung des Prozesses und der Prozeßführenden Parteien.

Digitized by Google

Die angemessene Vermittlung lag hier in der Anerkennung des Grundsatzes der sog. Unentgeltlichkeit neben der Verpflichtung des einzelnen Privaten, die besonderen Bemühungen, welche er der Rechtspflege verursacht, auch durch eine besondere Zahlung zu entgelten. Denn — um an das vorhin Erwähnte anzuknüpfen — zwar wird der einzelne Rechtsfall, welcher die Gerichtshöfe beschäftigt, eine Exemplifikation für tausend andere Fälle. Indessen das hindert nicht, daß diese eine Exemplifikation doch ein konkreter Fall des praktischen Rechtslebens ist und als solcher mit den Interessen bestimmter Privaten verknüpft ist, welche nun demgemäß sich ihrerseits erkenntlich zu erweisen haben. Wogegen, wenn dieser Fall ein bloßes Experiment wäre, im Interesse allein der Gesammtheit, er auch dieser Gesammtheit allein zu Gute käme und keinem Einzelnen insbesondere.

§ 85. Mit Kriegswesen und Rechtspflege sollten hier zwei große Typen hingestellt werden, um die ökonomische Analyse der grundlegenden Leistungen des Staatswesens vorzunehmen. Eine Untersuchung, welche alle einzelnen Abtheilungen der Staatsthätigkeit ins Auge faßt, ist nicht erforderlich.

Es kommt nur darauf an, dasjenige hervorzuheben, was eigenartige Gründe und Folgen für die Behandlung seines Entgeltes im öffentlichen Haushalte hat, ohne daß es wünschenswerth ist, alles dasjenige im Einzelnen zu beleuchten, was an diesen Gründen und Folgen theilnimmt.

Wir wenden uns daher jetzt zu einem andersartigen Momente.

Es giebt große Anstalten im öffentlichen Haushalte, welche ihrer technisch-ökonomischen Beschaffenheit nach sich sehr wohl dazu eignen, an das bequeme und einfache Mittel der Auseinandersetzung anzuknüpfen, welches wir bei den Verkehrsanstalten, bei Gas- und Wasserwerken kennen gelernt haben.

Wir denken an das Unterrichtswesen. Zahlreiche Unternehmungen des privaten Geschäftslebens, von niederem oder höherem Range, welche der Schule in ihren verschiedenen Arten und Abstufungen gewidmet sind, zeigen uns die unzweifelhafte Möglichkeit, diese Anstalten auf den Grundsatz zu stellen, welcher den jedem Theilnehmer zufließenden Vortheil zum Maaßstabe hat. Ob wir die kleinen Anfängerschulen oder die höheren Töchterpensionate, ob wir die von privaten Unternehmern eingerichteten Handelsschulen oder die Vorbereitungsanstalten für die mannigfaltigen Staatsprüfungen ins Auge fassen (welche letzteren eine Art von eigenthümlicher Konkurrenz, concurrence déloyale, gegen die Staats-

Digitized by Google

schulen machen) — immer haben wir hier die Beispiele zur Hand, welche beweisen, daß Anstalten für die Zwecke des Unterrichts ihre Leistungen nach dem einfachen Prinzipe von Stückzahl und Umfang den derselben Bedürfenden zutheilen und sich entgelten lassen können. Es ist keineswegs, wie bei Kriegswesen und Rechtspflege, physisch unmöglich, den Genuß dieser Anstalten in solcher Weise behufs Auseinandersetzung mit den Genießenden zu zerlegen.

Es müssen also andere Gründe betheiligt sein, wenn die öffentliche Haushaltung auf diese Gattung der Auseinandersetzung ganz oder zum Theil verzichtet. Und diese anderen Gründe sind zu finden vor allem in dem zweiten Moment, welches wir oben (§ 81) neben dem Moment des empfangenen Vortheils als entscheidend für die Auseinandersetzung hervorgehoben haben: die Verschiedenheit der Leistungskraft der einzelnen Bürger und Klassen innerhalb des Gemeinwesens.

§ 86. Die mittelalterliche Kirche hat das Schulwesen neben dem Armenwesen dem Staate der Reformation überliefert. Der neuere Staat hat damit die Aufgabe übernommen, die große Angelegenheit des Volksunterrichts weit über den Gesichtspunkt eines zu entgeltenden Vortheils emporzuheben, indem hier in erster Reihe von einer Fürsorge des Gemeinwesens für die am Geiste und an wirthschaftlichen Mitteln Schwachen die Rede war.

Die Gesetzgebung hat diesem Gedanken Ausdruck gegeben in dem Grundsatze der Schulpflicht, welcher entweder in einer ununterbrochenen Reihe von Vorschriften sich aus der Gesetzgebung der Reformation bis in die neuesten Verfassungsurkunden fortpflanzt, oder auf Umwegen durch die Veranlassungen unseres Zeitalters, sei es durch die wachsenden Kulturbedürfnisse, sei es durch die Mißstände der heutigen Kinderarbeit, neuerdings in die Gesetzgebungen (Englands, Frankreichs u. s. w.) eindringt.

Allenthalben aber hat die Schulpflicht einen harten Kampf nicht blos mit der Unempfänglichkeit des Volkes für die in dem Unterricht dargebotene Wohlthat, sondern namentlich auch mit der Dürftigkeit der wirthschaftlichen Lage des Volkes zu kämpfen gehabt. Der überraschende Abstand, in welchem sich bis zum heutigen Augenblicke vielfach noch der Buchstabe der Schulpflicht von der Wirklichkeit seiner Durchführung befindet, ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, daß die Verpflichtung zum Schulbesuch im Kampfe lag mit den Erwerbsbedingungen des Familienlebens. Jede straffere Handhabung dieser Pflicht, jede Erhöhung der

Digitized by Google

gesetzlichen Anforderungen, wie sie heutzutage allenthalben auf die Tagesordnung tritt, ist nur durch beständige Rücksicht auf die Erwerbsverhältnisse der Eltern durchführbar. Das Kind, welches dem Haushalt, dem Acker, der Werkstatt, der Fabrik durch die Schule entzogen wird, um nicht-erwerbliche Arbeit an die Stelle von Erwerbs-Arbeit zu setzen, wird hiedurch allein ein Anlaß wirthschaftlicher Bedrängniß für die Eltern.

Aus dieser Sachlage — aus dem Widerspruche der vom Staate auferlegten Pflicht zum Besuche seiner Schulen und dem wirthschaftlichen Drucke, den die Erfüllung dieser Pflicht ausübt — entsteht von selber das Bedürfniß, theils der Zweckmäßigkeit theils der Gerechtigkeit, die an sich (nach der ökonomischen Natur der Schule) leicht mögliche Bemessung des Schulunterrichts nach Kopfzahl, Zeitdauer u. s. w. und die darauf beruhende Repartition der Kosten ganz oder zu einem erheblichen Theile aufzugeben.

§ 87. So steht es mit demjenigen öffentlichen Unterricht, welcher im engeren Sinne und nach dem üblichen Sprachgebrauch als „Volksunterricht" bezeichnet wird.

Bei denjenigen Stufen des öffentlichen Unterrichts, welche sich über diese unterste Schicht erheben, sind die Beziehungen zwischen dem öffentlichen Haushalt und dem Einzelnen doch wesentlich verschiedene.

Zunächst kann von einer Pflicht zum Schulbesuche nur für ein gewisses Unterrichtsminimum die Rede sein, welches man der Gesammtheit des Volkes auferlegt. Sobald der Unterricht über dieses Minimum hinausgeht, verzichtet der Staat auf den äußern Zwang. Die ganze Politik in dieser Richtung beschränkt sich auf einen vorsichtigen Fortschritt in allmäliger Erhöhung des bestehenden Minimums. Die Schwierigkeiten, welche der Durchführung des Zwanges für das bestehende Gesetz im Wege stehen, sind groß genug, um vor jeder unbesonnenen Ausdehnung des gesetzlichen Zwanges zu warnen.

Es kommt hinzu, daß oberhalb eines angemessen entwickelten Volksunterrichts auch der Anlaß fortfällt, einen solchen Zwang auszusprechen. Denn diejenigen mittleren und höheren Schichten des Volkes, für welche der mittlere und höhere Unterricht der öffentlichen Schulen berechnet ist, bedürfen eines solchen Zwanges nicht, da bei ihnen vielmehr der freiwillige Trieb zur Ausbildung der Kinder und die erforderlichen wirthschaftlichen Mittel in hinreichendem Grade vorhanden sind.

Und hiemit hängt zusammen, daß der Gesichtspunkt der unzu-

Digitized by Google

reichenden Leistungskraft bei diesen Stufen des Unterrichts versagt, ja daß sich, je mehr wir die höheren Stufen desselben ins Auge fassen, die Ansicht der Sache geradezu umkehrt. Denn es kann wohl einen Sinn haben, ja es kann zweckmäßig und gerecht sein, die dürftige Leistungskraft der unteren Volksklassen durch angemessene Berücksichtigung bei dem Genusse öffentlicher Veranstaltungen zu schonen; es kann aber keinen Sinn haben, daß man die ausreichende, ja überwiegende Leistungskraft der mittleren und höheren Volksklassen bei dem Entgelte der ihnen aus öffentlichen Anstalten zufließenden Vortheile in ähnlicher Weise schont.

Es muß hier also noch ein anderer Grund wirksam sein, wenn auf etwas Derartiges die bestehenden Einrichtungen zu deuten scheinen.

§ 88. Dieser Grund liegt in der Ueberzeugung, daß die Segnungen, welche einem Volke durch die Ausbreitung des Unterrichts zu Theil werden, sich nicht auf dasjenige beschränken, was die einzelnen Individuen unmittelbar von der Schule empfangen, sondern daß der mittelbare Vortheil für die Volksgesammtheit, also auch derjenigen Menschen, welche den mittleren, höheren und hohen Schulunterricht nicht genießen, ein ebenso großer ist. Es ist die Vorstellung, daß die Wissenschaft ihre Strahlen wärmend und erleuchtend dem Ganzen eines Gemeinwesens zu Theil werden läßt, und daß diejenigen, welche zunächst dieser Wohlthaten durch den Unterricht theilhaftig werden, nur die Träger oder Vermittler derselben für die Gesammtheit sind.

Inwieweit diese Ueberzeugung stichhaltig sei, bleibt allerdings eine Frage, über welche sich streiten läßt. Wir werden im Folgenden sehen, daß aus diesem Gesichtspunkte sich für den öffentlichen Haushalt eigenthümliche Gefahren ergeben und daß ganz ohne Zweifel die Ausdehnung desselben auf die anderen Gebiete der Staatsthätigkeit, die sich gleichfalls überwiegend den leistungsfähigeren Theilen der Gesellschaft zuwenden, nur mit der äußersten Vorsicht, wenn überhaupt zugelassen werden darf.

Um so mehr ist es geboten, die Möglichkeit der Mitwirkung andersartiger Gründe in Erwägung zu ziehen.

Ein solcher Grund mag dieser sein.

Man hat wohl von jeher das Bewußtsein gehabt, daß man sich mit dem Unterrichte der höheren und hohen Schulen an die leistungsfähigeren Schichten der Gesellschaft wende, daß man die immer vorkommenden Ausnahmen besonderer Bedürftigkeit als Ausnahmen durch entsprechenden Nachlaß behandeln könne. Indessen man hat doch gleich-

Digitized by Google

zeitig das Gefühl gehabt, daß — im Unterschiede von materiellen und daher lebhaft begehrten Genüssen — der Genuß des Unterrichts auch in dessen höheren Stufen nicht mit gleicher Lebhaftigkeit umworben werden möchte, daß es daher rathsam sei, den im Interesse der Gesammtheit wünschenswerthen Genuß so zugänglich wie möglich zu machen. Der volle Entgelt des Universitätsunterrichts mochte an sich den Kräften der Empfänger desselben keineswegs eine zu harte Zumuthung machen. Dennoch glaubte man gegenüber den einmal vorhandenen Gesinnungen der meisten Empfänger die Bitterkeit dieser Zumuthung versüßen zu müssen, weil man es für ein öffentliches Interesse hielt, einen möglichst großen Kreis von Empfängern heranzuziehen.

Es ist klar, daß es sich hiebei um flüssige und wechselnde Anschauungen handelt, und daß von dieser Seite her Aenderungen des Verhältnisses der öffentlichen Anstalten zu den einzelnen Bürgern möglich sind, welche da nicht eintreten können, wo die technische Natur der Veranstaltung selber das entscheidende Moment ist.

§ 89. Es ist ferner das Moment der verschiedenen Leistungskraft in den verschiedenen Theilen der Staatsgesellschaft, welches in eigenthümlicher Modifikation dahin führt, daß eine relative Bedürftigkeit an bestimmten Punkten der Volksgesammtheit das Eingreifen der Gesammtkraft veranlaßt.

Die Lücke der Leistungsfähigkeit liegt in diesem Falle nicht in der chronischen Schwäche einer Schicht der Gesellschaft, sondern in der akuten Schwäche eines gerade zur Zeit nothleidenden oder doch unterstützungsbedürftigen Theiles.

Durch dieses Moment erklären sich jene mannigfaltigen Veranstaltungen des öffentlichen Haushaltes, welche den einzelnen Seiten des wirthschaftlichen Lebens mit offener Hand zu Hülfe kommen. Landwirthschaft, Industrie, Handel, Verkehrsanstalten geben unablässig Antrieb zu solchen Unterstützungsmaßregeln, sei es daß dem privaten Betriebe der einzelnen Bürger aus öffentlichen Mitteln Zuschüsse gewährt, sei es daß selbständige öffentliche Anstalten begründet werden zu gleichem Zwecke. Staatseisenbahnbau oder Subventionen für private Unternehmungen, Musteranstalten für die Industrie oder Schutzzölle und Prämien, staatliche Pferdezüchtereien oder Korn- und Viehzölle — es sind immer Mittel der Hülfe, welche nach einzelnen schwachen Stellen hin die überlegene Kraft der Gesammtheit richtet.

Der verbreitetste Grund solcher Schwäche liegt in der Unreife der

Digitized by Google

Entwicklung. Wie denn alle großen Volkswirthschaften neben einander und nach einander zur Emporbringung der Vielseitigkeit ihrer Produktivität die Gesammtkraft eingesetzt haben, um ihre Industrie, ihren Handel, ihre Schiffahrt auf die Höhe der zur Zeit erreichten Technik hinaufzuheben.

Indessen selbst die erklommene Höhe dieser Produktivität bietet keine Sicherheit gegen störende Ausnahmezustände, die ihrerseits zu neuen Fortschritten mahnen mögen, zunächst aber die Rettungsmittel gegen drohende Gefahr allein von der Gesammtheit erhalten können.

Der leitende Gedanke ist hier immer der einer Solidarität aller Theile des Ganzen; das Bewußtsein ist maaßgebend, daß wenn ein Theil leidet, alle anderen Theile mitleiden — so daß im Interesse der Gesammterhaltung gleichsam eine wechselseitige Assekuranz der einzelnen Theile Platz greift, vermöge deren bald der eine bald der andere Theil diese Aushülfe empfängt.

§ 90. Auf dem äußersten Flügel im Gegensatze zu dem Momente der Vortheilsberechnung und gänzlich durch die Verschiedenheit der Leistungskraft bedingt ist die Fürsorge des Gemeinwesens für die Armut.

Hier ist absolut entscheidend der empfindliche Abstand der Leistungskraft innerhalb der verschiedenen Schichten des Volkes, welcher nach unten zu an einem Punkte anlangt, wo überhaupt die wirthschaftliche Leistungskraft aufhört, und zwar nicht blos diejenige, welche der öffentliche Haushalt für seinen Bedarf in Anspruch nimmt, sondern die Fähigkeit an sich, für den eigenen Lebensunterhalt zu sorgen.

An dieser Seite des öffentlichen Haushaltes hat die sittliche Empfindung, welche die Verschiedenheit der wirthschaftlichen Leistungskraft als ein Prinzip zur Vertheilung der gemeinsamen Lasten will, gleichsam ihre stärkste Probe zu bestehen.

Diese Probe hat jene Empfindung regelmäßig bestanden, weniger durch praktischen als durch theoretischen Zweifel bedroht*).

Und zwar haben dazu mehrere Umstände mitgewirkt.

Zuvörderst kam es darauf an, den natürlichen Grundsatz der Verpflichtung des leistungsfähigen Mannes zum Unterhalte der dürftigen Angehörigen über den engsten Umkreis hinaus zu erweitern. Bis in

*) Vgl. meine Abhandlung „Arbeit und Armut". (Volkswirthschaftliche Aufsätze. 1882. S. 367 ff.)

Digitized by Google

unsere Tage hinein besteht oder bestand in den Urkantonen der Schweiz die sog. Verwandtschaftssteuer.

Zweitens haben die Einwirkungen der christlichen Kirche, welche ihre Vorläufer nicht blos im Judenthum (nach der üblichen theologischen Behauptung), sondern auch bei den Griechen und Römern haben, von jeher dafür gewirkt, daß die Empfindung einer innigen Gemeinschaft über die Kreise der Blutsverwandtschaft hinaus auf die ganze Gemeinde und die Christenheit selber ausgedehnt werde. Der Staat der Reformation aber hat aus der mittelalterlichen Kirche, neben dem Schulwesen, diese große Pflicht überkommen. Ja, mit der Entwicklung des modernen Verkehrslebens und der modernen Gesellschaft ist dem Staate eine desto größere Aufgabe zugewachsen, weil die fortschreitende Beweglichkeit des Lebens die Bedeutung des entfernteren Blutsverbandes vermindert und damit allen Nachdruck auf die Solidarität der im politischen Verbande Lebenden gelegt hat.

Die Gesetzgebung der verschiedenen Staaten (wenigstens der protestantischen) hat im Laufe der letzten Jahrhunderte und namentlich in den letzten Menschenaltern so Großes auf diesem Gebiete geleistet, dem öffentlichen Haushalte so starke Zumuthungen gemacht — trotz der theoretischen Bedenken der individualistischen Volkswirthe, wie sie vornehmlich bei Malthus zum Ausdruck gelangen — daß die Zweifel allmälig verstummen, wie sie denn in der That durch unhaltbare Theorien gestützt waren. Der schwächste und doch beliebteste Standpunkt war der, daß man die sittliche Pflicht zur Barmherzigkeit nicht leugnete, dagegen die Freiwilligkeit des Almosens betonte und damit eine „Rechtspflicht" ablehnte. Denn wenn man die sittliche Pflicht überhaupt anerkannte, so ergab sich auch die Rechtspflicht, das heißt der öffentliche Zwang von selber, für jeden Fall, da die freiwillige Barmherzigkeit nicht genügte.

§ 91. In den voraufgehenden Betrachtungen glaube ich die wesentlichen Momente erörtert zu haben, welche zur ökonomischen Analyse der im öffentlichen Haushalte hergestellten Leistungen dienen.

Fassen wir dieselben hier noch einmal kurz zusammen.

Eine erste Gattung läßt die einfache Auseinandersetzung zwischen öffentlichem Haushalt und den einzelnen Mitgliedern desselben nach dem Maaßstabe des den Einzelnen zugetheilten Vortheils (Genusses) zu.

Eine zweite Gattung und zwar gerade diejenige, welche die fundamentalen Staatseinrichtungen umfaßt, gestattet eine solche einfache Auseinandersetzung nicht, weil das Maaß des zugetheilten Genusses sich

Digitized by Google

nicht zerlegen läßt. Nur eine individuelle Zutheilung von gewissen Leistungen, welche derartige Anstalten für das besondere Interesse einzelner Mitglieder herstellen, läßt eine solche Auseinandersetzung zu.

Eine dritte Gattung würde an sich eine Auseinandersetzung in der Weise der ersten zulassen, lehnt aber dieselbe ganz oder zum Theil ab, weil sie im Interesse der Allgemeinheit des Genusses das Maaß der Leistungskraft und nicht das Maaß des Vortheils dafür eintreten lassen will.

Dazu kommt, viertens, die relative oder absolute Schwäche der Leistungskraft, welche in einzelnen Schichten der Staatsgesellschaft hervortritt und die Leistungskraft der anderen Schichten in Anspruch nimmt.

Diese Art der Analyse kann keinen Anspruch darauf machen, daß sie eine abschließende Klarlegung der verwickelten Momente ist, die hier in Betracht kommen. Aber sie darf wohl als ein Versuch hingenommen werden, die Mannigfaltigkeit der Leistungen des öffentlichen Haushaltes in ihrem Zusammenhange mit den dafür erhobenen Entgelten auf eine einfache Weise verständlich zu machen.

II. Die verschiedenen Arten des Entgeltes.

§ 92. Die Leistungen der öffentlichen Haushaltungen, welche in die erste der oben erörterten Kategorien gehören, sind diejenigen, welche sich nach dem Quantum und Quale, das jedem einzelnen Mitgliede des Gemeinwesens zugewendet wird, bemessen und demgemäß entgelten lassen. Wir haben als kurze Bezeichnung dafür den Maaßstab des „Vortheils" gebraucht.

Schauen wir uns nach demjenigen um, was an Formen des Entgelts im wirthschaftlichen Leben üblich ist, so bemerken wir unmittelbar, daß wir uns mit dieser Kategorie in dem gewohnten Geleise befinden, welches dem Verkehr der privaten Haushaltungen unter einander geläufig ist. Die Form, welche diesen letzteren die gewohnte ist für tausenderlei Auseinandersetzungen über die wechselseitigen Leistungen, sie ist auch für das fragliche Gebiet der öffentlichen Haushaltungen die angemessene. Unser früherer Blick in die Geschichte hat gezeigt, wie sehr diese verständlichste Form des Entgelts, welche am meisten an die Begriffe und Anschauungen des Alltagslebens anknüpft, auch für den öffentlichen Haushalt wünschenswerth und angenehm ist; wie ihre Anpassung an das un-

Digitized by Google

entwickelte Verständniß in früheren Staatsepochen den Staatshaushalt vielfach veranlaßt hat, ihren Gebrauch auf Gebiete auszudehnen, deren Natur ihnen widerstrebt. Bis zur gegenwärtigen Stunde und sicherlich noch lange darüber hinaus wird diese Form die bequemste bleiben und sich darum allenthalben behaupten, wo irgend sie innerlich gerechtfertigt ist.

Suchen wir eine Bezeichnung für diese Art des öffentlichen Entgeltes, so wird dieselbe uns von dem Sprachgebrauche des Lebens und der Wissenschaft entgegengetragen. Es ist der Preis. Gäbe es ausschließlich im öffentlichen Haushalt blos diese Art von Entgelten, so wäre auch das Bedürfniß nach einer andersartigen Bezeichnung nicht entstanden. Der Haupttheil der finanziellen Erörterungen würde sich auf die allgemeine volkswirthschaftliche Lehre vom Preise stützen, wie sie den Verkehr der privaten Haushaltungen herkömmlich behandelt.

Jedenfalls haben wir diese allgemeine Lehre vom Preise anzurufen, sofern sie für das jetzt erörterte erste Gebiet zutrifft. Für dieses Gebiet ist sie in der That die wesentliche Grundlage zur Bestimmung des angemessenen Entgeltes.

§ 93. Würde es sich in Wirklichkeit blos darum handeln, Auseinandersetzungen dieser Art vorzunehmen, so entstünden die hauptsächlichen Probleme der Finanzwissenschaft überhaupt nicht. An jeden Verwaltungszweck würde sich unmittelbar die Deckung seiner Opfer knüpfen — etwa genau nach dem Schema einer öffentlichen Eisenbahnverwaltung, wenn diese durch ihre Einnahmen die volle Deckung der Betriebskosten und der Kapitalnutzung aufbringt, welche eben darum gänzlich aus der Finanzwissenschaft herausfällt, oder vielmehr gar keinen Einlaß in dieselbe begehrt, weil sie sich selbst genug ist, weil — mit anderen Worten — der Verwaltungszweck sich selber seine ökonomischen Mittel zu finden weiß. Es ist das Gleiche mit Wasserwerken, Gaswerken, Posten, Telegraphen u. dgl. m.

So ist es aber nur bis zu einem gewissen Punkte, und zwar einem ideellen Punkte, welcher in der Wirklichkeit fast niemals getroffen wird, weder getroffen werden will noch getroffen werden soll, oft auch nicht getroffen werden kann.

Die Voraussetzung bei jener Ansicht ist nämlich die, daß ein genaues Gleichgewicht stattfindet zwischen den Ausgaben des Verwaltungszweiges und den Deckungen, die er sich selber schafft. Mit dem Augenblicke, da ein Mehr oder ein Weniger auf einer Seite dieses Gleichgewicht erschüttert, hört dieses Selbstgenügen auf. Ein Ueberschuß der Ausgaben weist auf

Digitized by Google

eine Lücke der Einnahmen, welche durch andersartige Mittel zu decken ist; ein Ueberschuß der Einnahmen stellt die Verwaltung vor die Frage: wem denn nun eigentlich dieser Ueberschuß gebührt?

§ 94. Es hängt aber aufs innigste mit dem Wesen öffentlicher Verwaltungszwecke zusammen, daß jenes Gleichgewicht erschüttert werden muß (vgl. Syst. I §§ 400—402). Gründe sind diese.

Zu den vornehmlichen Anlässen dafür, daß (im Gegensatze zu privaten Unternehmungen) der Staat Eisenbahnen baut, gehört die Erwägung, es bedürfe unter den gegebenen Umständen des Verkehrs einer Uebergangszeit, in welcher es unmöglich ist, die volle Deckung der Kosten aus dem Betriebe aufzubringen. Die allmälige Entwicklung der zur Deckung ausreichenden Verkehrsbedingungen ist ein wesentlicher Zweck der öffentlichen Verkehrsverwaltung.

Oder die an sich sehr wohl mögliche Aufbringung der Kosten wird bewußtermaßen hintangesetzt vor dem andern Zwecke, gewissen Schichten der Bevölkerung, gewissen Theilen des Verkehrs, des Personen- oder Güter-Verkehrs, Erleichterungen zu verschaffen.

Lücken, welche auf diese Weise entstehen, sind durch anderweitige Mittel auszufüllen. Aus der Natur der Anlässe aber, welche solche Lücken verursacht haben, folgt der Hinweis auf die Verschiedenheit der Leistungskraft in den verschiedenen Theilen und Schichten der Bevölkerung, und zwar auf eine Verschiedenheit der Leistungskraft, welche ihre Lücken nicht auszufüllen vermag innerhalb des Kreises dieses Verwaltungszweckes selber, sondern eben darüber hinausdeutet.

Umgekehrt ist es möglich und erwünscht, daß ein Ueberschuß entsteht da, wo zunächst blos ein Verwaltungszweck seine Befriedigung sucht. Als hervorragendes Beispiel kennen wir die Briefpost. Würde der Verwaltungszweck nichts anderes sein dürfen, als daß er sich selbst genügt, so hätte ein finanzieller Ueberschuß keinen Sinn, oder keinen anderen Sinn als der Ueberschuß eines Konsumvereins, der nach Abschluß der Jahresrechnung den Mitgliedern, im Verhältnisse wie sie zu demselben beigetragen, zurückerstattet wird. Daß die Postverwaltung solchen Ueberschuß festhält, ja bewußtermaßen — neben der Erfüllung ihres Verwaltungszweckes — verfolgt, hat seinen Grund darin, daß es auf diesem Wege mit Leichtigkeit gelingt, ohne Beeinträchtigung des Verwaltungszweckes, die verschiedene Leistungskraft der Bürger in einer Weise zu öffentlichen Opfern heranzuziehen, wie es um anderer Zwecke willen erwünscht ist.

Digitized by Google

Der „Preis" des gewohnten alltäglichen Verkehrslebens wird also durch diese Beziehung auf den öffentlichen Haushalt eine Form zur Erhebung eines andersartigen Entgeltes.

§ 95. Dieses ist vollends der Fall, wenn der „Preis" überhaupt nicht einem Verwaltungszweige dienen will, der sich ganz oder zum Theil selbst genügt, sondern wenn er bewußtermaßen blos die Form ist, um in zweckmäßigerer Weise einen andersartigen Entgelt für den öffentlichen Haushalt zu erheben.

Dies aber geschieht bei jenen Finanzmonopolien, welche den Genuß des Tabaks, des Salzes, des Branntweins, des Glücksspiels, zum Gegenstande eines öffentlichen Betriebes machen, vermöge dessen die Mittel zu diesen Genüssen den Bürgern verkauft werden nach dem Vorbilde eines privaten Geschäftsbetriebes. Doch nicht zu dem Zwecke (jedenfalls nicht in erster Reihe zu dem Zwecke), die Versorgung des Publikums mit Tabak, Salz u. s. w. als selbständigen Verwaltungszweck anzuerkennen wegen der Vorzüge, welche die Form der öffentlichen Verwaltung vor den privaten Unternehmungen hat, sondern vor allen Dingen oder ganz ausschließlich wegen der Leichtigkeit oder Bequemlichkeit, auf diesem Wege — im Gegensatze zu andern Wegen — Ueberschüsse aufzubringen, deren Verwendung mit der Form ihrer Aufbringung gar nichts zu schaffen hat.

§ 96. Es giebt noch eine andere Form des Entgeltes, durch welche ein Verwaltungszweck sich selber seine Mittel zu schaffen weiß. Auch diese Form ist bezeichnender Weise durch das Zusammenleben des privaten Verkehrs mindestens ebenso geläufig gemacht als durch die Aufgaben des öffentlichen Haushaltes.

Es sind die „Beiträge".

Der Sprachgebrauch des alltäglichen Lebens denkt dabei an die Form der Auseinandersetzung, mittelst deren die Mitglieder irgend eines Vereines oder Verbandes sich abfinden, sei dieser nun von dauerndem Charakter oder blos für einen momentanen Zweck gebildet, sei er lediglich durch Beweggründe des Vortheils oder der Opferwilligkeit, durch Beweggründe der im Halblichte von beidem schwebenden Gemeinnützigkeit oder der bewußten Wohlthätigkeit geleitet. In diesem alltäglichen Sinne gehen also die verschiedenen Motive, welche den verschiedenen Charakter der einzelnen Vereine und Verbände bestimmen, in dem gleichen Namen neben und durch einander.

Digitized by Google

Für die Wissenschaft kommt es darauf an, wie wir es eben jetzt in diesem Kapitel zu thun versuchen, jene Verschiedenheit des Charakters planmäßig auseinanderzulegen. Während das praktische Leben zu einem Armenverein, zu einem geselligen Kasino, zu einer gemeinsamen Schutzbaute, die Mitglieder ununterschiedlich „Beiträge" zahlen läßt: hat die Wissenschaft diese Bezeichnung neuerdings mit Recht für besondere Entgelte in Anspruch genommen und zwar nach unserer Auffassung am passendsten für solche Entgelte, welche durch ihren Charakter sich den „Preisen" anreihen, weil bei ihnen, wie bei diesen, eine Ausmessung des Einzelvortheils möglich und wünschenswerth ist. Der Unterschied gegenüber dem Preise besteht blos darin, daß die technische Form der Auseinandersetzung über den empfangenen Vortheil eine andere ist. Während nämlich bei dem „Preise" die Ausmessung des Einzelvortheils sich bis auf das einzelne Stück, die einzelne Quantität der Leistungen erstreckt, deren eine Menge und Mannigfaltigkeit durch dieselbe Veranstaltung hervorgebracht wird, sind die „Beiträge" das Mittel zur gemeinsamen Herstellung einer einheitlichen Veranstaltung, welche als Einheit den Mitgliedern zu Gute kommt. Diese einheitliche Veranstaltung mag den einzelnen Beitragenden in verschiedenem Grade zu Gute kommen und sie mag daher von denselben je nach dem Maaße des Nutzens verschieden entgolten werden in Beiträgen von verschiedener Höhe: aber ihr Zweck wird immer nur durch ihren einheitlichen Bestand erreicht.

So ist der Antheil der einzelnen Privaten an den Leistungen der Post, bei deren naturgemäßer Zerstückelung in hunderttausende von Stücken und obenein deren Scheidung in mancherlei Arten des Dienstes, allein dadurch auf eine gerechte Weise zu entgelten, daß hier Stück für Stück in „Preisen" entgolten wird. Die Schutzwehr aber, welche wider die Gefahren eines reißenden Gewässers zum Vortheil der benachbarten Grundstücke errichtet wird, oder die gemeinschaftliche Entwässerungsanlage zur Melioration einer zusammenhängenden Reihe von landwirthschaftlichen Besitzungen, sie dürfen und sie sollen sich begnügen mit einer Repartition der Kosten auf die einzelnen Besitzer nach dem Maaßstabe des ihren Besitzungen zugewendeten Vortheils. Und dieses eben ist das Wesen der „Beiträge".

§ 97. Weder „Preise" noch „Beiträge" sind brauchbare Formen des öffentlichen Entgelts, sobald es sich um *Staatseinrichtungen* handelt, *deren Vortheil für die einzelnen Genossen des öffentlichen Haushalts nicht ausgemessen werden kann* (§§ 83 ff.).

Digitized by Google

Hiemit ist allerdings die Thatsache der Verschiedenheit des durch solche Einrichtungen den Einzelnen zu Theil werdenden Vortheils noch nicht beseitigt, und ebenso wenig das Bedürfniß abgethan, einen Entgelt zu finden, welcher die Verschiedenheit des empfangenen Vortheils berücksichtigt.

Der Genuß des Friedens und der Rechtssicherheit kommt unzweifelhaft den einzelnen Mitgliedern des Staatsverbandes in verschiedenem Grade zu Gute. Die Unmeßbarkeit dieser Güter hindert durchaus nicht, daß der reiche Mann und der arme Mann davon ein sehr verschiedenes Maaß empfangen. Wer neben der kahlen Existenz einen umfangreichen Besitz sein eigen nennt, wer in den Gefahren, die ihm von fremden Kriegsheeren oder von einheimischen Verbrechern drohen, neben seiner Person zugleich sein Vermögen bedroht sieht, ist berechtigt oder vielmehr verpflichtet, in denjenigen öffentlichen Veranstaltungen, welche ihm Sicherheit gegen solche Gefahren gewähren, Maaßregeln zu sehen von ähnlicher Art wie die genossenschaftlichen Deichbauten, welche sein Grundeigenthum gleich demjenigen seiner Nachbaren vor den zerstörenden Wasserfluten schützen. Er ist verpflichtet, den auf diese Weise seinem Besitze im Vorzuge vor andern, minder besitzenden oder besitzlosen Mitgliedern des Gemeinwesens zu Theil werdenden Vortheil nach seinem Maaße zu entgelten. Auch liegt es nahe, daß es gerecht ist, diesen Entgelt je nach der Größe des Objekts abzustufen, in analogem Sinne wie wir es bei den „Beiträgen" kennen.

Indessen eben die Großartigkeit und umfassende Bedeutung der öffentlichen Veranstaltungen, um welche es sich hier handelt, bringt die Schwierigkeiten mit sich.

Denn zwar läßt sich nicht verkennen, daß dieselben neben ihrer sonstigen Bedeutung auch jenen Zweck erfüllen. Jedoch dieses niemals in der Weise, daß jener besondere Zweck — die Sicherstellung des wirthschaftlichen Besitzes vor inneren und äußeren Gefahren — sei es der ausschließliche, sei es auch blos der von den andern Zwecken loszulösende wäre. Vielmehr ist es gerade für ein hoch entwickeltes Gemeinwesen bezeichnend, daß hier für die gesammten Lebensinteressen eine Innigkeit des Zusammenhanges zwischen dem Einzeldasein und dem dasselbe umschließenden Staatsverbande besteht, bei welcher es unmöglich erscheint, ein einzelnes Interesse — und zwar das wirthschaftliche — in einen Sonderzusammenhang zu bringen, vermöge dessen herausgerechnet werden soll, wie viel dieses Interesse den Veranstaltungen des Staatsverbandes schuldig ist.

Digitized by Google

§ 98. Der Widersinn einer solchen Vortheilsausrechnung, welche den Staatsverband allein als Versicherungsanstalt für die wirthschaftlichen Güter betrachtet und die gleichzeitig bewirkte Sicherstellung aller menschlichen Güter höherer Ordnung verkennt — der Widersinn derselben wird dann am einleuchtendsten, wenn man sich überzeugt, daß zu den *Mitteln der Sicherstellung* nicht blos wirthschaftliche Güter, sondern *Güter höherer Ordnung* gehören. Denn Güter höherer Ordnung sind es unzweifelhaft, wenn inmitten unserer Kultur, die dem Menschenleben einen unendlich hohen Werth beilegt, einen Werth, der an wirthschaftlichem Maaßstabe überhaupt nicht ausgemessen werden kann, es mehr und mehr ein allgemeiner Staatsgrundsatz der zivilisirten Völker geworden ist, daß jeder Staatsbürger nach seiner Kraft verpflichtet sein soll, *mit seiner Person* und seinem Leben für die Sicherheit des Staatswesens einzustehen.

Es muß offenbar, wenn solche Opfer gefordert werden, das, was dadurch erreicht werden soll, *über die Berechnung des wirthschaftlichen Vortheils hinausgehen*. Es müssen Güter in Frage stehen, welche einen Anspruch darauf erheben dürfen, daß selbst das Leben der Bürger für sie eingesetzt werde. Es wäre widersinnig, das Leben einzusetzen, blos um den Besitz an wirthschaftlichen Gütern zu vertheidigen.

Soll man den Inbegriff dieser höheren Güter mit einem Worte bezeichnen, so möchte es das Wort „Vaterland" sein, welches für das Ohr eines heutigen Staatsbürgers alle jene höheren Interessen in sich begreift, die der Staatsverband neben den wirthschaftlichen Gütern in seinen Schutz nimmt. Der Bürger des Deutschen Reiches, welcher heute die mühsam errungene nationale Gemeinschaft durch eine kostbare Rüstung und durch die allgemeine Wehrpflicht deckt, ist sich dessen sehr wohl bewußt, daß diese Opfer keineswegs blos der Sicherstellung des wirthschaftlichen Besitzes gelten, sondern vor allen Dingen dem Zwecke, die Selbständigkeit der nationalen Eigenart in Sitte und Recht, in Staat und Kirche, in Wissenschaft und Kunst, zu verbürgen.

§ 99. Wir gelangen auf diesem Wege zu demjenigen, was das Wesen der „*Steuer*" ausmacht.

Dieselbe ist der Entgelt, welchen die Mitglieder eines öffentlichen Verbandes zur Deckung der Kosten desselben aus Kraft ihrer Mitgliedschaft aufbringen, ohne daß eine Auseinandersetzung über die Einzelkosten

Digitized by Google

und Einzelvortheile mit Beziehung auf die einzelnen Mitglieder möglich wäre (Syst. I § 397).

Bereits die Betrachtungen des grundlegenden Theiles (I §§ 380. 398) haben uns gezeigt, daß diese Gegenüberstellung von Gesammtvortheil des Staatsverbandes und Gesammtpersönlichkeit des einzelnen Bürgers keinen andern rechnerischen Maaßstab für die Art des öffentlichen Entgeltes zuläßt als die Fähigkeit jedes einzelnen Bürgers, je nach seinen individuellen Kräften zur Deckung der gemeinsamen Kosten beizutragen. Es ist das Korrelat im Gebiete der wirthschaftlichen Mittel zu dem in der Gegenwart anerkannten Grundsatze der persönlichen Verpflichtung, welcher in der allgemeinen Wehrpflicht zum Ausdruck gelangt. Wie hier die solidarische Verantwortlichkeit für die Unabhängigkeit des Vaterlandes dahin führt, daß jedes Mitglied des Gemeinwesens je nach der durch Geschlecht, Alter, Gesundheit verschieden bestimmten Wehrfähigkeit mit seiner Person und seinem Leben für das Ganze eintritt — ebenso auch im Gebiete der wirthschaftlichen Kräfte.

Es ist eine Aufgabe der allgemeinen Steuerlehre, das Wesen dieser wirthschaftlichen Kräfte zu untersuchen, welche die Unterlage der Steuerfähigkeit bilden.

§ 100. Bei dem Begriffe der „Steuer" wird es allerdings, wie bei jedem staatswissenschaftlichen Begriffe, schwierig sein, eine deutliche Bestimmung desselben mit dem Sprachgebrauche des Lebens und dessen historischen Wandlungen in Einklang zu setzen.

Will man in der eben versuchten Weise den Begriff der Steuer feststellen, so bleibt ein ansehnliches Stück der bestehenden Steuergesetzgebung übrig, welches dadurch nicht gedeckt wird. Steuerarten, welche man von dem Standpunkte jener Begriffsbestimmung verwerfen mußte, um ihren Fortbestand gleichwohl aus anderem Standpunkte zu rechtfertigen, nehmen einen großen Raum in der Gesetzgebung der europäischen Staaten ein, ja sind gerade durch die wissenschaftliche Periode der Nationalökonomie und Finanzwissenschaft befördert oder erst ins Leben gerufen worden. Steuern, welche unabhängig von der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit des Besitzers lediglich nach dem Ertrage oder Verkaufswerthe eines Grundstückes, Hauses u. dgl. bemessen sind, mußte man entweder als äußerst unzuverlässige Kennzeichen der wirthschaftlichen Kraft des Steuerpflichtigen ansehen, oder man mußte für sie einen Rechtfertigungsgrund finden, der aus ihrer eigenen Natur hergeleitet ist und ihren Bestand motivirt.

Digitized by Google

Mit dieser Rechtfertigung aber gelangt man auf jenes Zwischengebiet, das zwischen den „Beiträgen" und den „Steuern" (im obigen engeren Sinne) liegt.

§ 101. Es giebt nämlich präzipuelle Vortheile aus den Gesammtaufwendungen der öffentlichen Verbände, welche auf der einen Seite so unauflöslich mit den Gesammtleistungen derselben verknüpft sind, daß sie nicht nach der Weise der „Beiträge" entgolten werden können, und welche auf der andern Seite so umfangreich und so handgreiflich sind, daß ein besonderer Entgelt derselben durch die Gerechtigkeit gebieterisch gefordert wird.

Wir denken hier namentlich an den engen Zusammenhang des Grundbesitzes und seines Werthes mit den Aufwendungen, welche für die großen elementaren Staatseinrichtungen gemacht werden. Und zwar giebt sich derselbe in zweierlei Richtung kund. Einmal darin, daß keine Art des Besitzes so fest wie der Grundbesitz an dem Lande haftet, welches die äußere Unterlage jedes Gemeinwesens bildet, daß daher jede Veranstaltung, welche der Sicherheit und dem Wohlergehen des Staatswesens zu Gute kommt, in erster Reihe dem Grundbesitze zu Theil wird. Andere Arten des Besitzes, sofern sie beweglich sind, können ihr eigenes Schicksal loslösen von dem Schicksal des Vaterlandes; der Grundbesitz kann das niemals. Er ist daher schon von dieser Seite her in besonderem Grade allen öffentlichen Anstalten mit seinem Interesse verpflichtet. Zweitens aber ergiebt sich dasselbe in verstärktem Maaße aus der Erscheinung, welche durch das Gesetz der Grundrente erläutert wird (Syst. I §§ 455 ff.). Wenn das Auftreten und das Wachsthum der Grundrente aus den Erlebnissen der Gesammtheit und nicht aus den Handlungen der einzelnen Besitzer sich ergiebt, so ist eine besondere Verpflichtung des Grundbesitzes zu vorzugsweiser Belastung für die Zwecke der Gesammtheit angemessen, und die Gerechtigkeit dieses Verhältnisses wird bestätigt durch die Geschichte unserer Wissenschaft, welche durch ihr erstes System (das physiokratische) dieser Erkenntniß den weitest gehenden Ausdruck verliehen hat in dem Verlangen, daß überhaupt blos der Grundbesitz die öffentlichen Lasten zu tragen habe, und welche seitdem, trotz der fortschreitenden Klärung der physiokratischen Lehre, an dem eigentlichen Kern derselben immer festgehalten hat.

Digitized by Google

§ 102. Es giebt aber ferner eine Reihe von Fällen, wo ein Verhältniß *spezielleren Zusammenhanges* stattfindet zwischen *öffentlichen Anstalten* und *privaten Interessen*.

Wenn wir die Gesammtmasse des Aufwandes, welche eine heutige Großstadt wie Berlin für die Entwicklung des Wohlbefindens ihrer Bewohner im Laufe des letzten Menschenalters geopfert hat, mit dem Aufschwunge zusammenhalten, der sich in keiner Thatsache auf so schlagende Weise wie in der Steigerung des Baugrundwerthes durch dieselbe Zeitperiode hindurch äußert, so haben wir in diesen nebeneinanderstehenden beiden Kategorien der Erscheinungen zwar nicht das einfache Verhältniß einer direkten Verursachung, vermöge deren die Gesammtheit der Baugrundsteigerung ausschließlich auf jene kommunalen Opfer zurückzuführen wäre. Indessen unleugbar ist es, daß der Erfolg dieser Opfer in allererster Reihe dem Werthe dieses Baugrundes zu Gute gekommen ist, daß die Verbesserung der Straßen, der Beleuchtung, der Wasserleitung, Kanalisation, Gesundheitspflege, Sicherheitspolizei, der Schulen, der Armenpflege u. s. w. in ganz hervorragendem Maaße die Anziehungskraft der Stadt überhaupt und einzelner Viertel im Besondern verstärkt und eben dadurch den Werth des Baugrundes vergrößert hat. Daß daneben und unabhängig von solchen Aufwendungen die uns bekannte Natur des Grundes und Bodens Anlaß zur Werthsteigerung gewesen ist, steht jener Thatsache durchaus nicht im Wege; die Steigerung ist groß genug, um für verschiedene Ursachen einen ansehnlichen Spielraum offen zu lassen.

Unter jenen Aufwendungen der Gemeindeverwaltung sind geradezu solche, die je nach Umständen auch von den privaten Eigenthümern der Grundstücke direkt bestritten werden können oder doch unter sofortiger Heranziehung der Grundeigenthümer zu entsprechenden „Beiträgen“: Straßenanlagen, Beleuchtung, Kanalisation, Wasserleitung u. dgl. m. Mangelhafte Einrichtungen für diese und ähnliche Zwecke werden zwar auch der sonstigen Einwohnerschaft fühlbar; den Bewohnern der bestimmten Grundstücke und damit ihren Eigenthümern aber doch in erster Reihe. Statt einer ausreichenden Sicherheitspolizei in der betreffenden Straße und Nachbarschaft wird ein desto stärkerer und daher desto kostbarerer Verschluß des Hauses (Umfriedigung, Bauart, Privatwächter) erforderlich sein; sobald eine ausreichende Polizei da ist, wird dieser private Aufwand überflüssig und die Verpflichtung des privaten Eigenthümers für die Opfer der Gemeinde liegt zu Tage.

Eine noch speziellere Wechselbeziehung zwischen öffentlichen Opfern und privaten Vortheilen findet in dem Gemeindehaushalte dann statt, wenn eigenthümliche industrielle Zwecke, die durch einzelne Private ver-

Digitized by Google

folgt werden, besondere Opfer der Gemeinde verursachen: die Beschädigung der Straßen durch die Lastwagen, die Verunreinigung der Gewässer durch Abflußstoffe, die Belastung der öffentlichen Armenpflege und der (ganz oder größtentheils) unentgeltlichen Schule durch das Arbeiterproletariat der Fabrik.

Wir werden später uns überzeugen, daß wichtige Angelegenheiten des Steuerwesens sich an diese besonderen Beziehungen knüpfen.

§ 103. Ein präzipueller Vortheil, welchen der Vermögensbesitz im Allgemeinen von den öffentlichen Anstalten genießt, kann schwerlich zu einer besondern Entgeltlichkeit durch eigenthümliche Steuerarten führen, weil die Besteuerung der wirthschaftlichen Leistungskraft diese Aufgabe von sich aus erfüllt, ja so sehr erfüllt, daß vielmehr die Abneigung der Besitzenden gegen angemessene Steuerbelastung und der Wunsch nach einer schonenderen Heranziehung des Besitzes für die öffentlichen Zwecke umgekehrt dazu veranlaßt hat, in dem Prinzip des Vermögensvortheils im Gegensatze zu dem Prinzipe der Leistungskraft die Schutzwehr zur Rechtfertigung der geringeren Verpflichtung zu sehen.

Weil nämlich aus dem Grundsatze der wirthschaftlichen Leistungskraft eine Abstufung der Opfer für das Gemeinwesen folgt, vermöge deren die Repartition des gemeinsamen Staatsaufwandes nach dem wirthschaftlichen Interesse abgelehnt wird, um die Kosten nach der Verschiedenheit der wirthschaftlichen Kraft zu vertheilen, und weil diese Verschiedenheit der Kraft es mit sich bringt (wie weiter unten, in der Lehre von den Steuern, des Näheren zu zeigen sein wird), daß die Mehrzahl der kleinen Kräfte einen proportionell kleineren Satz als die Minderzahl der größeren und großen Kräfte zahlt: so ergiebt sich bei Gleichheit des proportionellen Satzes eine höhere Belastung der Mehrzahl, eine niedrigere Belastung der Minderzahl. Jede Besteuerung aber, welche die stärkeren Steuerkräfte gemäß dem Grundsatze der Leistungsfähigkeit fassen will, schließt hienach von sich aus schon eine präzipuale Belastung derjenigen Mitglieder des Gemeinwesens in sich, welche wegen größeren Besitzes (Vermögens, Einkommens) einen vorzugsweisen Vortheil aus den wesentlichen Staatsanstalten ziehen.

Nur auf dem andern Wege ließe sich dem Momente dieses vorzugsweisen Vortheils Eingang in die Bestimmung der Besteuerungsart verschaffen, wenn das Prinzip der Leistungskraft vor allen Dingen unerschütterlich festgestellt wäre und zu dessen eigenen Gründen nun dem größeren Besitze gegenüber der andere Grund des besondern Vortheils aus den allgemeinen Staatseinrichtungen hinzuträte.

Digitized by Google

§ 104. Ein Gegenstand der Erwägung für die Frage des gerechten Entgeltes gegenüber dem Gemeinwesen, über welchen zur Zeit immer noch die verschiedensten und widersprechendsten Ansichten laut werden, ist die Kopfzahl der einzelnen Haushaltungen, welche dem Gemeinwesen als Einheiten und zwar regelmäßig durch den Vater des Hauses gegenübertreten.

Zunächst ist es eine einleuchtende Thatsache der Gerechtigkeit, daß — die Persönlichkeit der einzelnen im öffentlichen Verbande lebenden Menschen als Einheit angenommen — die Verpflichtung für die Vortheile, welche aus den gemeinsamen Anstalten dieses Verbandes erwachsen, in demselben Verhältnisse sich vervielfacht wie die Kopfzahl der einzelnen Menschen. Der Familienvater, dessen häusliches Leben eine zahlreiche Schaar von Kindern umschließt, wird dem Gemeinwesen für den Frieden und die Sicherheit, worin so viele Häupter seiner Lieben leben dürfen, in entsprechend höherem Grade verpflichtet als der einzelne Mann, das kinderlose Ehepaar, die wenig zahlreiche Familie.

Diese Thatsache würde weniger zweifelhaft sein, wenn sie nicht durch Gesichtspunkte ganz anderer Art in den Schatten gestellt würde.

Der erste Gesichtspunkt ist die problematische Behandlung der Bevölkerungsfrage, welche von sich selber her zu Auffassungen führt, die einander entgegengesetzt sind.

Die eine Auffassung — und diese ist wohl die am meisten verbreitete, weil die mit den herkömmlichen Meinungen verknüpfte — will in der Erzeugung und Erziehung einer zahlreichen Kinderschaar ein verdienstliches Werk erblicken, welches dem Familienhaupte den Dank des Gemeinwesens zu sichern bestimmt ist. Diese Meinung muß freilich zu ihren weitestgehenden Konsequenzen getrieben sein, wenn sich ihr nicht die stillschweigende Voraussetzung unterlegt, daß die Familie sich im Besitze der ausreichenden Einkünfte befinde, um die Pflicht der fraglichen Erziehung erfüllen zu können. Die bloße Erzeugung von Nachkommenschaft, ohne jede Rücksicht auf den wirthschaftlichen Unterhalt und die entsprechende Erziehung, wird heutzutage nicht leicht mehr als ein Verdienst um das Gemeinwesen betrachtet.

Damit ist aber auch der Uebergang zu der andern Auffassung gegeben, welche allerdings ebenfalls das öffentliche Interesse in hohem Maaße an dieser wichtigen Thatsache des Familienlebens betheiligt findet, indessen keineswegs in dem Sinne, daß die Versorgung des Vaterlandes mit einer möglichst großen Bevölkerungszahl die Aufgabe sei und die Theilnahme an deren Erfüllung der Maaßstab des öffentlichen Verdienstes, sondern in dem Sinne, welcher durch die wissenschaftliche Einsicht in das

Digitized by Google

Wesen der Bevölkerungszunahme vorgezeichnet ist (vgl. Syst. I §§ 163 ff.). Zufolge dieser Einsicht kann in jener generellen Weise die Bevölkerungsvermehrung überhaupt nicht als wünschenswerth bezeichnet werden; drängt sie sich doch fortwährend, vermöge der elementaren Triebe der Natur, als das grundlegende Problem der Gesellschaft auf, und ist sie doch, keineswegs blos in den untersten Schichten derselben, der beständige Anlaß des Mißbehagens, welches von dem Gemeinwesen mindestens ebenso stark empfunden wird wie von den einzelnen Familien.

Indessen selbst da, wo eine Volksvermehrung eintritt, die für das Ganze erwünscht ist, hat der Staat keinen Grund, sich dafür erkenntlich zu erweisen: ein Grund zur Erkenntlichkeit ist immer blos dann vorhanden, wenn die Gesinnung auf die dankenswerthe That gerichtet war. Davon ist aber hier keine Rede. Die Begründung der Ehe, die Fortpflanzung und die Erziehung der Kinder, sind Erscheinungen, welche innerhalb der Schranken des Einzelinteresses, seiner Triebe, seiner Neigungen, sich moralisch erschöpfen; und wenn wirklich ausnahmsweise einmal sich damit Gesinnungen verknüpfen, welche das öffentliche Interesse zum Zielpunkte nehmen, so stehen dem viel häufigere Fälle gegenüber, wo die Steigerung des Familienlebens auch eine Steigerung des Eigennutzes bedeutet, der sich in harten Gegensatz zu dem öffentlichen Interesse stellt.

§ 105. Würde bis hieher unsere Ansicht demjenigen Standpunkte günstig sein, welcher in der That die präzipuellen Vortheile, die auf der Personenzahl der einzelnen Haushaltung beruhen, anerkannt und entgolten wissen will: so sieht die Sache etwas anders aus, sobald das *Moment der wirthschaftlichen Kraft* mit jener Erscheinung in *Zusammenhang* gebracht wird.

Von diesem Gesichtspunkte aus dürfen die Familienhäupter auf leichte Zustimmung rechnen, wenn sie eine Erleichterung der Steuerlast verlangen, welche durch die geringere Steuerfähigkeit des mit einer Kinderschaar gesegneten Mannes gerechtfertigt wird. Denn es ist nicht zu bezweifeln, daß die wirthschaftliche Kraft des steuerpflichtigen Mannes durch die Aufwendungen für den Unterhalt einer zahlreichen Familie vermindert wird und daß sie daher für das Gemeinwesen weniger zu leisten im Stande ist als die Fähigkeit des andern Steuerpflichtigen, welcher bei gleicher wirthschaftlicher Kraft solche Familie nicht hat und daher um so viel mehr als der Andere für die Leistungen an den öffentlichen Verband übrig behält.

Dieser Grund hat in den Gesetzgebungen mehrfach Berücksichtigung

Digitized by Google

gefunden und scheint namentlich neuerdings, bei immer bewußterer Betonung des Momentes der wirthschaftlichen Kraft als Grundsatzes der Besteuerung, sich in stärkerem Grade Geltung verschaffen zu wollen.

Die Schranken desselben liegen in den Erwägungen des voraufgehenden Paragraphen, das heißt einmal in den Wohlthaten, für welche die größere Zahl von menschlichen Wesen als für ein entsprechendes Vielfaches dem Staate verpflichtet ist, und zweitens in den Bedenken, welche aus dem Prinzipe der Bevölkerungszunahme folgen, daß die ohnehin grassirenden Wahnvorstellungen von der unbedingten Verdienstlichkeit der Kinderzeugung und von der Verpflichtung des Gemeinwesens für den Leichtsinn des Einzelnen, durch derartige Gesetze gefördert werden.

§ 106. Ergiebt also dieses persönliche Element, welches auf der Kopfzahl der von einem Steuerpflichtigen vertretenen Familie beruht, aus dem Standpunkte der Würdigung präzipueller Vortheile, kein festes Ergebniß, wenigstens kein solches, welches bisher in dem bestehenden Steuerwesen zum deutlichen Ausdrucke gelangt wäre; ist ferner der präzipuelle Vortheil, welchen der Vermögensbesitz im Allgemeinen von den öffentlichen Anstalten genießt (§ 103), gegenüber der sonstigen Gestaltung des Steuerwesens kein besonderer Anlaß zu eigenthümlicher Bestimmung des öffentlichen Entgeltes: so wird um so mehr der früher erörterte Grund zu besonderen Formen des Entgeltes führen (§§ 101, 102), nämlich der Genuß von *besonderen Vortheilen*, welche *besonderen Arten des Vermögens* zu Theil werden.

Diese besonderen Formen des öffentlichen Entgeltes führen deshalb auf ein *Zwischengebiet*, welches zwischen den „Beiträgen" und den „Steuern" (im obigen engeren Sinne) einen Raum in Anspruch nimmt (§ 100), weil die zu entgeltenden Vortheile so unauflöslich mit den allgemeinen Erfolgen öffentlicher Anstalten verknüpft sind, daß sie sich durch „Beiträge" nicht entgelten lassen.

Daher ein Zwittergeschöpf, welches uns unter dem Namen der *Ertragssteuer* oder *Objektsteuer* bekannt ist.

Die Entwicklung der Anschauungen im Laufe der Geschichte, aus welcher diese Art von Steuer hervorgegangen ist, zeigt einen Fortschritt theils in dem Verständniß ihres eigenthümlichen Wesens theils in der Gesinnung mit welcher das Verhältniß des einzelnen Bürgers zum Staatsverbande aufgefaßt wurde. In ersterer Hinsicht ist die Fortentwicklung derart gewesen, daß man anfänglich in der Besteuerung des „Ertrags" oder des „Objekts" prinzipiell den angemessenen Entgelt des Bürgers

Digitized by Google

für alle wesentlichen Staatsanstalten erkannte, während man später dahin gelangte, die Angemessenheit dieser Gattung von Steuern auf jenes engere Gebiet zu beschränken, welchem wir dieselbe zugewiesen haben. In anderer Hinsicht ist ein Fortschritt der staatsbürgerlichen Gesinnung zu erkennen, vermöge dessen die relative Haltbarkeit der Ertragssteuer als grundsätzlicher Form der Auseinandersetzung zwischen Staatsbürger und Staatsverband beseitigt und durch eine bescheidenere Rolle abgelöst wurde: das beschränkte Ich, welches jene Gesinnung bestimmte, zog sich auf einen kleineren Bereich zurück, in welchem es sich zu behaupten vermochte.

§ 107. Hier ist nun wohl die richtige Stelle, einer Art des öffentlichen Entgeltes zu gedenken, welche seit K. H. Rau als die Gebühren von den sonstigen Staatseinnahmen ausgeschieden worden sind*).

Die Gebühren haben das mit der oben erörterten Natur der Ertragssteuern gemeinsam, daß sie einen besonderen Entgelt für einen besonderen Vortheil darstellen, welcher einzelnen Mitgliedern des öffentlichen Verbandes aus allgemein nothwendigen Veranstaltungen im Vorzuge vor den übrigen Mitgliedern zu Theil wird, oder daß (was im Sinne gerechten Entgeltes auf das Gleiche hinauskommt) das Interesse einzelner Mitglieder dem öffentlichen Verbande besondere Nachtheile (Kosten) veranlaßt, welche von denselben Mitgliedern entgolten sein sollen.

Der Unterschied der Gebühren von den Ertragssteuern besteht darin, daß diese letzteren mittelst jährlich widerkehrender Abgabe die sich in gleicher Weise durch die Zeiträume erstreckenden Wirkungen der öffentlichen Anstalten entgelten wollen, wogegen die Gebühren das Entgelt für einzelne Akte sind, in denen der präzipuelle Vortheil oder die präzipuelle Kostenprovokation zu Gunsten des einzelnen Bürgers sich geltend macht.

§ 108. Es ist hier an das früher Entwickelte (§§ 84—88) anzuknüpfen, wobei wir als grundlegende Typen die Rechtspflege und den öffentlichen Unterricht betrachtet haben.

Wir haben uns dort bereits überzeugt, daß für die Rechtspflege eine mittlere Linie zwischen der herkömmlichen Fiskalität des unreifen Staatshaushaltes und dem Radikalismus der völligen Un-

*) Vgl. L. Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 5. Auflage, 1885, II, 250 ff. A. Wagner, Finanzwissenschaft, 1880, II §§ 277 ff. Knies, Finanzpolitische Erörterungen. 1871 S. 24 ff. F. J. Neumann in Schmoller's Jahrbuch. 1882.

Digitized by Google

entgeltlichkeit, welche seit einem Jahrhundert gefordert wird, zu ziehen sei. Der Ausdruck dafür liegt in der gleichzeitigen Anerkennung der Steuer einerseits und der Gebühr andererseits als angemessener Entgelte für die öffentliche Rechtspflege.

Der Steuer: wegen des unmeßbaren Nutzens für alle Bürger mit einander, des Nutzens, welcher genossen wird in der Rechtsatmosphäre des zivilisirten Staats. Der Gebühr: wegen des offenbaren Sondervortheils oder der offenbaren Kostenprovokation zu Gunsten einzelner Bürger, welche die Mühewaltung der Gerichtshöfe in Anspruch nehmen.

Einen von der Rechtspflege verschiedenen Typus stellt die öffentliche Schule dar. Denn bei dieser liegt es nicht in der technischen Nothwendigkeit der öffentlichen Anstalt, daß sie um der Gerechtigkeit willen in erster Reihe auf die Steuer basirt wird: hier vielmehr sind Vortheile und Kosten zu Gunsten der einzelnen Bürger sehr wohl meßbare. Und wenn diese individuelle Meßbarkeit dennoch hintangesetzt wird zu Gunsten des Steuerprinzips, so geschieht es nach freier Ueberzeugung, aus sozialpolitischen Erwägungen, vermöge deren man dazu gelangt, der dürftigen Leistungskraft der die Schule genießenden Mehrzahl hülfreich entgegenzukommen. In dem Grade aber, als diese Dürftigkeit nicht zutrifft, in dem Grade als es sich um diejenigen Stufen des öffentlichen Unterrichts handelt, welche sich überwiegend an die wohlhabenderen Klassen der Gesellschaft wenden, tritt das Bedürfniß der individuellen Abrechnung über Vortheile und Kosten hervor, und damit die Angemessenheit der Gebühren.

Zwar greift einigermaßen der Gesichtspunkt mittelbarer Wirkungen des öffentlichen Unterrichts in diese Erwägungen mitten hinein. Indessen eben um der Gerechtigkeit willen, die innerhalb der verschiedenen Schichten der Gesellschaft und ihrer Leistungsfähigkeit zu wahren ist, kommt es darauf an, diesen Gesichtspunkt mit gebührender Mäßigung eingreifen zu lassen. Dies aber führt dahin, daß in den mittleren und höheren Stufen des öffentlichen Unterrichts ein breiter Raum für die Gebühren offen gehalten werden muß.

§ 109. Wir haben die Arten des öffentlichen Entgeltes, soweit sie in der bisherigen Haushaltung der öffentlichen Verbände Ausdruck gewonnen, hiemit erschöpft.

Die voraufgegangene Analyse der im öffentlichen Haushalte hergestellten Leistungen, welche die Unterlage für die entsprechenden Arten des Entgeltes bildet, hat uns einen hervorragenden Gesichtspunkt noch übrig gelassen, der zwar eigenthümliche Beweggründe in dem Verhältniß des

Digitized by Google

Einzelnen zur Gesammtheit aufdeckt, indessen zu keiner eigenartigen Gestaltung in der Form der Entgelte führt.

Es ist der zuvor (§§ 85—90) dargelegte Gesichtspunkt der verschiedenen Leistungskraft unter den verschiedenen Mitgliedern und Schichten der Gesellschaft. Für ihn ist keine eigenthümliche Form des Entgeltes mehr vorhanden; diejenige Form, welche wir als „Steuer" im engeren Sinne kennen gelernt haben, ist auch dieselbe, welche diesem Gesichtspunkte zu seinem Rechte verhelfen muß.

Wenn die Steuer in dem oben entwickelten Sinne (§ 99) von selber zu der Bemessung nach der Leistungskraft führt, so kann dieser fernere Gesichtspunkt, welcher auf der Absicht einer Aushülfe der stärkeren für die schwächere Kraft beruht, nur in der gleichen Richtung mitwirken und dahin führen, daß in der Gestaltung des Steuerwesens die Abstufung der individuellen Verpflichtung nach der wirthschaftlichen Kraft desto energischer ausgeprägt wird.

Als eine Art des Entgeltes wird auch das unter diesem Gesichtspunkte Geleistete immer noch erscheinen dürfen, wenn man die Beziehung des Einzellebens zum Ganzen in zureichender Tiefe erfaßt — im Sinne jenes alten Wortes von Montesquieu: „en naissant on contracte envers la patrie une dette immense dont on ne peut jamais s'acquitter"*), welches ganz neuerdings durch den englischen Naturforscher Huxley eine so beredte Ausführung gefunden hat**).

Wenn ich nicht gleich bei meiner Geburt, sagt Huxley in seinem schönen, ethisch durchtränkten Aufsatze über den Kampf ums Dasein, wenn ich nicht gleich bei meiner Geburt vernichtet worden bin, so verdanke ich das entweder der natürlichen Zuneigung meiner Umgebung, die zu verdienen ich nichts gethan hatte, oder der Furcht vor dem Gesetze, welches Jahrhunderte vor meiner Geburt mühsam aufgerichtet war durch die Gesellschaft, in die ich eintrat. Wenn ich ernährt wurde, gepflegt, unterrichtet, so weiß ich nicht, daß ich irgend etwas gethan habe, solche Vortheile zu verdienen. Und wenn ich jetzt irgend etwas besitze, ja wenn ich meinem eigenen Schweiße verdanke was ich besitze, so darf ich nicht vergessen, daß ohne die Organisation der Gesellschaft, die hergestellt ist durch die Kämpfe langer Reihen von Generationen, ich wahrscheinlich nichts besäße als ein steinernes Beil und eine dürftige Hütte, und daß

*) De l'esprit des lois V, 3. Damit stimmt allerdings durchaus nicht die eigene Steuertheorie von Montesquieu: Les revenus de l'état sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre (XIII, 1).

**) In der Zeitschrift „The Nineteenth Century", Febr. 1888.

Digitized by Google

selbst diese nur so lange mein sein würden, als kein stärkerer Wilder meines Weges käme. Daraus aber folgt dieses. Wenn die Gesellschaft ganz unentgeltlich alles das für mich gethan hat und nun von mir fordert, ich solle etwas zu ihrer Erhaltung thun — und wäre dieses Etwas ein Beitrag zum Unterrichte fremder Kinder — so schäme ich mich trotz aller meiner individualistischen Neigungen Nein zu sagen. Und sollte ich mich nicht schämen, so denke ich, die Gesellschaft wäre im Recht, wenn sie die sittliche Pflicht in eine rechtlich erzwungene verwandelte; denn es wäre sehr ungerecht, die ganze Last allein von dem willigen Pferde tragen zu lassen.

Viertes Kapitel.

Gliederung und finanzieller Zusammenhang der öffentlichen Verbände.

Literatur. Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique. 1834. 14e édition 1864. L. Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft. 5. Auflage. 1885. I S. 50—89. A. Wagner, Finanzwissenschaft. 3. Auflage. 1883. I §§ 38—59. A. Wagner, Reichsfinanzwesen (v. Holtzendorff's Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des Deutschen Reichs. I. Jahrgang S. 581 ff. 1871. 3. Jahrgang S. 60 ff. 1874). Schriften des Vereins für Sozialpolitik. XII. Die Kommunalsteuerfrage. 1877. G. Cohn, Die Steuerreform im Kanton Zürich und der Bundeshaushalt der Schweiz. 1884 (Nationalökonomische Studien. 1886. S. 315 ff.). F. Frhr. von Reitzenstein, Ueber finanzielle Konkurrenz von Gemeinden, Kommunalverbänden und Staat (Schmoller's Jahrbuch, Jahrgg. 1887, 1888). Derselbe, Schönberg's Handbuch der politischen Oekonomie. 2. Auflage. 1885: Das kommunale Finanzwesen.

I. Die Thatsachen der Gliederung.

§ 110. Wenn wir von „öffentlichen Verbänden" sprechen und nicht von dem Einen „öffentlichen Verbande", so geschieht dieses deshalb, weil die Einheit des öffentlichen Verbandes, welche mit dem Begriffe des „Staates" zusammenfällt, uns entgegentritt in einer Mannig-

Digitized by Google

faltigkeit von Gemeinschaften, die sich eine über der anderen erheben und in einander greifend sich ergänzen.

Das Staatsganze erscheint uns hienach in einem Aufbau, welcher einheitlich angeordnet zu einer zentralen Spitze emporstrebt, aber seine Bestandtheile in scharf hervortretender Staffelung über einander schichtet.

In den herrschenden Vorstellungen ist das Bewußtsein dieser Einheit allerdings nur unvollständig entwickelt, wie sich unter anderem darin zeigt, daß man gemeinhin nicht geneigt ist, den Staat in dieser umfassenden Bedeutung zu verstehen, vielmehr ihn auf eine Sphäre einzuengen, wo er im Gegensatze zu einzelnen seiner Theile erscheint. Eine Auffassung, welche insofern begründet ist, als sie die Vorstellungen des werdenden Staates wiederspiegelt, aus einem Zeitalter, da der emporstrebende Staatsgedanke diese Theile sich einzuordnen bemüht war, — eine Auffassung aber, welche hinter dem Wesen des heutigen Staats zurückgeblieben ist.

§ 111. Betrachten wir das Staatsganze im Sinne jenes Aufbaues, wie derselbe sich von unten herauf nach der Spitze zu gliedert, so tritt uns als erste Form des öffentlichen Verbandes die Gemeinde entgegen.

Sie ist das elementare Gebilde, welches sich ebenso wohl dem unmittelbaren Bewußtsein der einzelnen Mitglieder in erster Reihe als die unmittelbare Form der öffentlichen Gemeinschaft darstellt, wie sie andererseits aus dem Gesichtspunkte der historischen Entwicklung das primitive Glied in der Kette derselben bildet.

Das charakteristische Merkmal der Gemeinde ist der nachbarliche Verband, welcher zunächst entstanden ist aus der Erweiterung der Blutsverwandtschaft über die Schranken der Familie und des Hauses hinaus und zunächst für die Gemeindegenossen die Erweiterung jener Hülfsmittel des Zusammenlebens bedeutet, welche im engsten Kreise die Familie jedem einzelnen Menschen darbietet.

Je näher den Anfängen, um so selbstgenügsamer schließt sich dieser elementare Verband ab, vereinigt in sich alle wesentlichen Aufgaben, welche im Laufe der Entwicklung dem Staate zufallen. Die Gemeinde ist gleichsam die Urzelle des Staats, aus welcher dann durch fortgesetzte Spaltung und Differenzirung die Gliederung entsteht, welche wir hier betrachten.

Digitized by Google

§ 112. Die Beschaffenheit dieses nachbarlichen Verbandes wird beeinflußt durch den Gegensatz der ländlichen und der städtischen Weise des Zusammenlebens.

Gemäß dem historischen Gange der Entwicklung ist die Landgemeinde als die extensivere Art des Zusammenlebens die ältere von beiden. Denn die Extensität der Produktion, welche der landwirthschaftlichen Arbeit eigenthümlich ist im Gegensatze zur gewerblichen und Handels-Thätigkeit, nimmt eine relative Ausdehnung über den bebauten Flächenraum in Anspruch, welche die Landgemeinde kennzeichnet im Gegensatze zur städtischen Gemeinde. Wogegen die Intensität der eigentlich städtischen Arbeit eine weitgehende und beständig wachsende Konzentration der Gemeindegenossen auf verhältnißmäßig engem Raum zur Folge hat.

In den Anfängen des Städtewesens ist dieser Gegensatz zunächst nicht zu erkennen. In den früheren Jahrhunderten des Mittelalters ist das Rechtssprichwort, daß den Bürger und den Bauer nichts scheidet als die Mauer, buchstäblich richtig; die Städte sind befestigte Dörfer, Zufluchts- und Bergungs-Orte in einem Bauernlande*). Jede Stadt stand mit den offenen Dörfern in einem Schutzverbande: die Dörfer waren verpflichtet, die Befestigungswerke der Stadt im Stande zu halten, wogegen sie hinter den Mauern in Kriegszeiten mit Hab und Gut Zuflucht fanden.

Es ist nun aber klar, daß der Vortheil eines beständigen Aufenthaltes innerhalb der Mauern denjenigen am ersten zu Theil werden konnte, welche durch ihre Thätigkeit am wenigsten auf das flache Land gewiesen waren, also Gewerbetreibenden und Handelsleuten. Daher der industrielle und merkantile Charakter der Städte eine Folge des beschränkten Anspruches an räumliche Ausdehnung, welcher innerhalb der städtischen Mauern Platz fand. Daher in den Städten der Sitz aller jener Thätigkeiten, Behörden, Aemter, welche in dieser Hinsicht mit Gewerbe und Handel gleichartige Ansprüche machen.

Bei fortschreitender Entwicklung kehrt sich das Verhältniß der charakteristischen Merkmale einer Stadt um. Die Mauern fallen unter dem Einflusse der politischen und militärischen Umgestaltungen; jetzt bleibt als entscheidendes Merkmal die Konzentration des nachbarlichen Zusammenlebens übrig.

Der fließende Charakter des Begriffes der Stadt, welcher die Statistiker heutzutage in Verlegenheit setzt, entspringt theils aus der Vermischung seiner historischen und seiner ökonomischen Merkmale, theils aus der Un-

*) K. Bücher, Die Bevölkerung von Frankfurt am Main im 14. und 15. Jahrhundert I, 469. Vgl. Maurer, Geschichte der Städteverfassung I, 125, 491 f.

Digitized by Google

möglichkeit, die ökonomischen Merkmale gegenüber der Landgemeinde in bindender Weise abzugrenzen.

Indessen sind diese auf der Grenze liegenden Erscheinungen kein Hinderniß, hier ebenso wenig wie in analogen anderen Fällen, den wesentlichen Gegensatz zu erkennen, welcher typisch durch die moderne Großstadt und die Gemeinde des platten Landes bezeichnet wird, den Gegensatz, welcher beruht auf der Dichtigkeit und Intensität des Zusammenlebens. Aus ihm entspringt dann jene Verschiedenheit des Gemeindelebens, seiner Zwecke, Aufgaben, Kräfte, welche uns auf großartige Weise durch das heutige Städtewesen veranschaulicht wird im Vergleiche zu den Landgemeinden.

§ 113. Wenn im Keime die Gemeinde die elementaren Zwecke des Staates zu erfüllen sucht: so zeigt uns doch, selbst auf roher Kulturstufe schon, die Geschichte allenthalben eine Gliederung, welche darauf beruht, daß eine Anzahl von Gemeinden unterthan ist einer höheren Gewalt.

Diese höhere Gewalt bedeutet theils eine Ueberordnung des größeren öffentlichen Verbandes über die kleineren, theils eine Einordnung des kleineren in ein größeres Ganze. Der bereits oben hervorgehobene Doppelsinn des Wortes „Staat" hängt damit zusammen. Historisch entwickelt sich dieses Verhältniß der Unterordnung und Einordnung durch den Gegensatz des größeren Verbandes zu dem kleineren; systematisch erscheint der Auffassung des entwickelten Staats die Gemeinde als der Theil, der Staat als das Ganze.

In diesem Gegensatze zwischen dem Theile und dem Ganzen, zwischen der elementaren Bildung des nachbarlichen Verbandes und der alle diese einzelnen Elemente umspannenden Staatsgewalt als der sie zusammenfassenden höchsten Einheit, beruht die vornehmliche Thatsache der Gliederung des öffentlichen Zusammenlebens.

Der Staat als „das sich selbst Genügende" die Vollendung des öffentlichen Zusammenlebens, welches je nach dem Stande seiner Entwicklung verschieden ist hinsichtlich der Größe des Volksganzen, das es in sich befaßt. Die Gemeinde dagegen als der dem Einzelleben nächste Kreis, dessen Wiederholung in einer Anzahl gleichartiger Bildungen das Substrat des Staatslebens ausmacht.

§ 114. Innerhalb dieser beiden Haupterscheinungen des öffentlichen Zusammenlebens, der Gemeinde als der elementaren Thatsache, des

Digitized by Google

Staates als der zentralen Organisation des Ganzen, entwickelt sich nun eine bunte Mannigfaltigkeit einmal der Mittelglieder, welche zwischen den einzelnen Gemeinden und dem Zentrum ihre eigenthümlichen Aufgaben erfüllen, und dann der Besonderheiten, durch welche die zentrale Gestaltung der Staatsgewalt gebrochen wird.

Zunächst liegt es auf der Hand, daß mit der Erweiterung des Abstandes zwischen Zentrum und Peripherie die Zweckmäßigkeit gewisse Zwischenstufen einschiebt, welche für Aufgaben bestimmt sind, die über den lokalen Charakter der Gemeinde hinaus gehen, während sie doch vom Zentrum zu weit abliegen.

Ihre Entstehung verdanken sie theils jenem historischen Prozesse, welcher die kleineren Staatseinheiten mediatisirt und zu Bestandtheilen des größeren Ganzen macht (Grafschaften, Provinzen), theils der konstruktiven Anordnung, welche vom Mittelpunkte her die kleineren Verwaltungskreise abgrenzt (Kreis, Bezirk, Arrondissement, Departement).

Was dann aber die gebrochene Erscheinung der staatlichen Zentralisation anlangt, so haben wir es hier mit denjenigen Formen des öffentlichen Lebens zu thun, an welchen gerade die neueste Staatsgeschichte so reich ist.

Das Verhältniß der einzelnen Staaten der Union von Nordamerika zu dem Ganzen ihres Bundesstaates, das analoge Verhältnis der schweizerischen Kantone zum Bunde, das Verhältniß der Einzelstaaten des Deutschen Reiches zum Reiche selber, das andersartige Verhältniß derselben Staaten zum Deutschen Bunde vor 1866, ebenso wie das Verhältniß der Schweizer Kantone zur alten Eidgenossenschaft bis zum Jahre 1848 — alles dieses sind Erscheinungen, welche unter die erwähnte Kategorie fallen.

Es kam zunächst darauf an, diese Thatsachen in der Gliederung der öffentlichen Verbände hervorzuheben; wir haben jetzt weiter zu erörtern, welches die Gründe derselben sind.

II. Die Gründe der Gliederung.

§ 115. Eine Vergleichung der verschiedenen Staaten Europas (oder europäischer Kultur) unter dem Gesichtspunkte der hier behandelten Gliederung zeigt uns eine so reiche Mannigfaltigkeit des Bestehenden und Gewordenen, daß wir vor allem auf die Bedeutung des historischen Moments für diese Gliederung hingewiesen werden.

Digitized by Google

Wie kommt es nämlich, daß — um einzelne Beispiele zu nennen — in Frankreich und England die zentralen Aufgaben der Staatsgewalt seit Jahrhunderten in der festen Hand des Einheitsstaats liegen, ohne daß eine Trennung und Brechung der höchsten Gewalten im Sinne einer getheilten Souveränität zu bemerken wäre, während umgekehrt in Deutschland der mühselige Gang zur Einheit der Nation die souveränen Theilstaaten hat fortbestehen lassen, zuerst in der völligeren Kraft der partikularen Souveränität, im Staatenbunde, dann in der geschwächten Kraft der Partikulargewalten, welche ein erhebliches Stück an die neue Reichsgewalt hat abgeben müssen, im Bundesstaate? Warum ferner, fragen wir, hat Italien aus der alten Zerrissenheit seiner partikularen Staatenbildungen mit der Wiedergewinnung der nationalen Einheit, im Gegensatze zu Deutschland, unmittelbar die volle Einheit seines nationalen Ganzen durch gänzliche Unterdrückung der bisherigen Souveränitäten wiedergewonnen — während auf der andern Seite die Schweizerische Eidgenossenschaft, an Land und Bevölkerung nicht viel größer als ein deutscher Partikularstaat wie Baden oder Württemberg, noch weit entfernt ist von der Einheit eines solchen deutschen Partikularstaats, ja vielmehr in der relativ selbständigen Kraft der kleinen Kantone ein wesentliches Stück ihrer Eigenart und Stärke sucht, und das bisher erreichte bescheidene Maaß der Zentralisation in dem neuen Bundesstaate durch die Bundesverfassungen der Jahre 1848 und 1874 mühsam den alten partikularistischen Neigungen hat abgewinnen müssen?

Und was sollen wir dann auf der andern Seite zu dem österreichischen Kaiserstaate sagen, welcher — als letzter Ausläufer der alten Velleität vom römischen Weltreiche — große Ländergebiete verschiedener Nationalitäten in sich noch vereinigt oder gar vereinigt hat, deren Zusammenhalt im letzten Menschenalter zwischen der Nothwendigkeit der absoluten oder relativen Loslösung und der Möglichkeit der strafferen Vereinigung geschwankt hat?

Es ist vor allen Dingen der Reichthum historischer Veranlassungen und historischer Besonderheiten, welcher diese Verschiedenheiten erklärt.

§ 116. Eine nüchterne Betrachtung der rationellen Gründe, welche von der historischen Bedingtheit absieht, wird sich nicht zu überzeugen vermögen, warum alle diese Verschiedenheiten da sind und bestehen sollen. Erst wenn man davon ausgeht, daß für die große Angelegenheit der Völker- und Staatenbildung eine Reihe von hemmenden und fördernden Ursachen zusammenwirkt, deren Ergebniß nothwendiger Weise ein ver-

Digitized by Google

schiedenes ist für jedes einzelne Volk, ja deren eigentlicher Kern- und Zielpunkt, die Entwicklung des Volksganzen, in sich selber etwas Fließendes und Schwankendes ist — erst dann erkennt man, daß auf diesem Gebiete die Macht des Individuellen allezeit die Macht der typischen Zweckmäßigkeit überragen wird.

Nun sind aber offenbar die Schicksale der Engländer, der Franzosen, der Deutschen, der Schweizer auf diesem Wege in dem gleichen Sinne Schicksale wie die Schicksale des menschlichen Einzellebens. Das heißt: die Förderungen und Hemmungen, welche in äußerlichen Erlebnissen hervortreten, sind mindestens theilweise bedingt durch die inneren Eigenschaften der Völker selber. Ja, würde selbst dieses bestritten, so bliebe doch die Thatsache bestehen, daß die äußeren Erlebnisse auf die inneren Eigenschaften zurückgewirkt haben (etwa die Gewöhnungen der Zentralisation auf den Charakter der Franzosen, die Gewöhnungen der Kleinstaaterei auf die Deutschen) und wir würden damit in jedem Falle auf die Erwägung zurückgeworfen, daß die nationale Eigenart für die verschiedene Gestaltung des öffentlichen Gemeinwesens maaßgebend ist.

Betrachten wir unter diesem Gesichtspunkte das Verhältniß von Einzelstaat und Bundesstaat im Deutschen Reiche der Gegenwart, so zeigt es sich deutlich, daß halb die Gewöhnung der herkömmlichen Staatsgestaltung, halb das Bedürfniß nach sonderthümlicher Fürsorge für die öffentlichen Aufgaben dazu geführt haben, daß die neue Reichsgewalt gerade nur mit denjenigen Kompetenzen ausgestattet worden ist, welche unbedingt erforderlich waren, um der deutschen Nation gegenüber den andern großen Nationen das nothwendige Maaß von Einheit zu gewähren.

Betrachten wir vollends das Verhältniß der Schweizer Kantone zur bundesstaatlichen Gewalt der Eidgenossenschaft, so macht sich auf Schritt und Tritt — hier vollends ins Auge fallend durch die Kleinheit der herkömmlichen souveränen Staatsgebilde — der Widerwille des Partikularen gegen die gemeinsam nationalen Einrichtungen mit großem Erfolge geltend, und augenscheinlich ist der Volkscharakter aufs innigste mit diesem Stande der Dinge verknüpft, da in keinem Lande der Welt so radikal für den Einfluß des Volkswillens auf den Gang der öffentlichen Verhältnisse gesorgt ist, zum mindesten für den hemmenden Einfluß.

§ 117. Wir können also wohl den Satz aufstellen: je nach dem Maaße, in welchem das einzelne Volk seine zentrale Einheit im Kampfe mit äußeren und inneren Hemmnissen verwirklicht hat, wird

Digitized by Google

die Einheit seiner staatlichen Aufgaben in Eins zusammengefaßt oder getheilt erscheinen.

Nur werden wir hier sogleich hinzufügen müssen, daß eben wieder der Begriff des Volksganzen ein historisch bedingter, daher wandelbarer ist (vgl. Syst. I §§ 329 ff.). Das Schweizer Volk ist entstanden aus einer Anzahl von kleinen Völkern, die noch heute — in zähem Festhalten an alten Vorstellungen und Begriffen — sich als „Völker" fühlen; aber das ganze Schweizer Volk ist als Einheit nicht sowohl dem deutschen Volk als dem Schwabenvolk zur Seite zu setzen. Das heutige deutsche Volk selber ist doch wieder blos eine zur Zeit gegebene Thatsache der Geschichte, welche weder rückwärts noch vorwärts betrachtet eine unwandelbar feste Einheit darstellt.

Sobald wir ferner über die Schranken einer gemeinsamen Nationalität hinaustreten und das erweiterte Staatsgebilde ins Auge fassen, welches — halb im Sinne der Vergangenheit, halb im Sinne einer entfernten Zukunft — verschiedenartige große Nationalitäten in sich vereinigen will, so treffen wir auf abermals eigenthümliche Modifikationen, welche das Verhältniß des Einheitlichen und des Sonderthümlichen in Einklang setzen wollen. In Oesterreich ist diese Verschiedenheit der Nationalitäten innerhalb des Gesammtreiches der Anlaß zu wechselnden, theilweise experimentellen Auseinandersetzungen zwischen dem Ganzen und den Theilen. In der Schweiz trägt seinerseits der Gegensatz zwischen deutscher und wälscher Nationalität zu den Schwierigkeiten bei, welche der landesübliche Partikularismus dem gemeinsamen Staatswesen bereitet.

Zu gleicher Zeit bleibt die Frage noch offen, in wie weit es möglich ist, einheitliche Staatsgebilde aus verschiedenen Nationalitäten zu schaffen, zumal wenn die Umstände günstig, die Bestandtheile fremder Nationalität von geringem Umfange und Gegensatze sind.

§ 118. Wenn wir auf diese Weise der historischen und nationalen Besonderheit in der Gliederung des Staatsganzen den weitesten Spielraum zugestehen, so muß dann doch am Ende, auf diesem Boden des historisch Gegebenen, die einfache Zweckmäßigkeit der Sache zur Geltung gelangen, welche allenthalben, in allen Ländern und Völkern, ihre durchgreifenden Gründe vorzuführen hat. Sie ist es, welche — mit angemessener Besonnenheit auftretend — gegenüber dem ja immer wandelbaren historischen Stoffe, zumal in der Gegenwart und ferneren Zukunft, die Stärkere im Kampfe bleiben wird. Sie ist es, welche die Anlässe bietet zu den Reformmaaßregeln in der Anordnung der lokalen

Digitized by Google

und zentralen Aufgaben des Staatswesens, zu der wandelbaren Verschiebung derselben je nach der wechselnden Erkenntniß, die wiederum nicht am wenigsten beeinflußt wird durch die Beobachtungen der Institutionen fremder Staaten. Ja, die reiche historische Mannigfaltigkeit der verschiedenen Staaten und Länder ist doch selber wiederum der Ausfluß einer Zweckmäßigkeit der Anordnung, wie sich dieselbe unter dem Drucke der besonderen Verhältnisse jedes einzelnen Landes gestaltet hat. Und gerade der Widerspruch der historisch überlieferten Gliederung zu der neuerdings sich geltend machenden Zweckmäßigkeit ist es, welcher zum Bewußtsein über die Gründe dieser Zweckmäßigkeit führt. Gerade die internationale Gemeinsamkeit in der Erkenntniß und in den Anlässen dieser Zweckmäßigkeit ist es, welche gewisse typische Züge der Anordnung bei allen Nationen in Gegensatz zu jenen nationalen Besonderheiten bringt.

Wie ist es möglich, daß sich der Kleinbetrieb der kantonalen Autonomie in der Schweiz wider die Ansprüche des Zeitalters auf Zentralisation behauptet? Wie läßt sich die traditionelle Eifersucht der deutschen Einzelstaaten auf ihre souveränen Machtbefugnisse in Einklang setzen mit den fortschreitenden Anforderungen des nationalen Lebens zu Gunsten einheitlicher Anstalten der Reichsgewalt?

Eine Antwort auf solche Fragen ist nicht möglich ohne Erörterung der Zweckmäßigkeit, welche die eine Tendenz vorwärts treibt oder der anderen Tendenz zu Hülfe kommt.

§ 119. Zunächst sind es einfache Größenverhältnisse, welche für die Gliederung maaßgebend sind.

Eine einzelne Gemeinde kann, zumal unter dem Einflusse der neuesten Entwicklung des Zusammenlebens, zu einem Umfange anschwellen, welcher in der Zahl der Bevölkerung, in den gemeinsamen Bedürfnissen und Kräften derselben, die Voraussetzung bildet für die Erfüllung von Aufgaben, die innerhalb desselben Staatswesens sonst blos einer Zusammenfassung zahlreicher Gemeinden und Kreise zugänglich werden. Die Stadtgemeinde Berlin erfüllt Aufgaben, für deren Ansprüche sonst in der preußischen Monarchie erst eine ganze Provinz ausreicht, und sie fällt auch wirklich neuerdings nach dem positiven Rechte mit einer Provinz zusammen.

Umgekehrt giebt es zahlreiche Dorfgemeinden, die so klein sind, daß selbst für die gewöhnlichen Aufgaben des kommunalen Lebens der Umfang ihres Bedarfs und ihrer Kraft nicht ausreicht, daß sie sich dieserhalb daher mit benachbarten Gemeinden verbinden müssen.

Digitized by Google

Auf der andern Seite sind die Größenverhältnisse, welche durch die Zweckmäßigkeit der verschiedenen öffentlichen Veranstaltungen gefordert werden, aus der Technik jeder einzelnen heraus verschiedene.

Wir treffen hier auf eine verschiedene Zweckmäßigkeit und verschiedene Anlässe derselben, von analoger Art wie bei dem Gegensatze des Großbetriebes und des Kleinbetriebes in der wirthschaftlichen Produktion.

Dieses ist etwas näher zu beleuchten.

§ 120. Es giebt einzelne öffentliche Aufgaben, welche ganz unmittelbar an jene Analogie anknüpfen, ja für welche dieses nicht blos eine Analogie ist, sondern in der That die prinzipielle Gemeinsamkeit. Posten und Eisenbahnen sind die typischen Beispiele dafür.

Dieselben gehören nicht nur überhaupt zu jenen Veranstaltungen, für welche eine große Kapitalanlage erforderlich ist, die allein durch einheitliche Organisation und ausschließliche Bedienung des Gesammtbedarfs hinreichend nutzbar gemacht werden kann. Sie bilden innerhalb dieser Kategorie wiederum eine besondere Gattung deshalb, weil sie ihrem technischen Wesen nach darauf gerichtet sind, eine weite Ausdehnung im Raume zum Behufe möglichst entwickelter Annäherung der Menschen und Güter zu umspannen. Sie erreichen diesen Zweck um so vollkommener, je größer ihre Ausdehnung im Raume und je einheitlicher ihre Organisation ist. Man darf geradezu die Behauptung aufstellen, daß die Tendenz der Entwicklung für diese Verkehrsanstalten über die nationalen Grenzen hinausgeht, daß ihr das Ideal einer internationalen Einheit vorschwebt.

Die Folge davon ist, daß Posten und Eisenbahnen sich jeweilen zu derjenigen Größe des öffentlichen Verbandes hindrängen, welche als die umfangreichste einem Staatswesen zur Verfügung steht. Sie sind es, welche in der modernen Gestaltung neuer nationaler Einheiten an Stelle der alten Kleinstaaterei und Zerrissenheit alsbald dem gemeinsamen Bundesstaate zugefallen sind oder zuzufallen streben. Sie sind es, welche da, wo die einheitliche Gestaltung der nationalen Institutionen durch das Ueberwuchern souveräner Theilgebilde verkümmert war, zunächst aus der Sphäre öffentlicher Aufgaben herauszufallen schienen und privater Unternehmerschaft anheimfielen, die doch wenigstens ihren technischen Anforderungen auf entsprechende Größe einigermaßen gerecht wurde.

Sie sind es dann auch, welche bereits längst ihren Drang zu internationaler Gemeinschaft bekundet haben, indem sie über die Schranken

Digitized by Google

der großen Reiche und Nationalstaaten hinaus auf dem Wege der internationalen Vereinbarung vorwärts geschritten sind — in dem Weltpostverein, in der Anbahnung einer technischen oder privatrechtlichen Einheitlichkeit im Eisenbahnwesen u. dergl. m.

§ 121. Es sind analoge Gründe, nur gemischt mit andersartigen Momenten, welche die eigentlich grundlegenden Institutionen des Staatslebens dem größten, zur Zeit vorhandenen Verbande jedes Volkes zuweisen.

Die Wehrhaftigkeit wird offenbar durch die Konzentration der nationalen Kräfte und durch die planmäßige Anordnung einer einheitlichen Organisation gesteigert. Die neueste Entwicklung Deutschlands (und der Schweiz) hat diese Gestaltung des Militärwesens durchaus in den Vordergrund der nationalen Wiedergeburt gestellt: Vereinigung der zersplitterten Kräfte der Nation zu einer einzigen zusammengefaßten Kraft.

Von einer Vertheilung dieser Kraft im Sinne einer Ablösung einzelner Stücke derselben an partikulare Verbände der Nation kann aus dem Standpunkte der Zweckmäßigkeit überhaupt keine Rede sein. Was derartiges etwa vorhanden ist, kann blos die nothgedrungene Konzession an historische Besonderheiten sein.

Die Bedeutung der hier zweckmäßigen Konzentration beruht, neben dem Einflusse des technisch-materiellen Elementes, in der moralischen Kraft des geeinten Nationalbewußtseins, welches keinen so praktischen und so erfolgreichen Ausdruck findet als in dem einheitlichen Heer.

Nicht mit gleicher Straffheit drängt die Rechtspflege zur Zentralisation. Im Gegensatze zu jenen materiellen Veranstaltungen setzt der wesentlich ideelle Charakter der Rechtspflege seinen Zug zur Einheit langsamer, vermittelter durch Uebergangsstufen, durch. Daher pflegt längere Zeit als bei jenen anderen Institutionen zu vergehen, ehe die zweckmäßige Einheit durchdringt: partikulare Rechte und Rechtsverfassungen bestehen Menschenalter lang fort, nachdem längst die militärische Einheit unter dem harten Drucke der Nothwendigkeit sich durchgesetzt hat. Aber die Tendenz zur Einheit ist bei der Rechtspflege blos schmiegsamer; sie ist an sich ebenso gut vorhanden wie dort.

Und zwar aus zweierlei Gründen.

Erstens muß — bei aller Zähigkeit der sonderthümlichen Rechtsbildungen — der Einfluß der nationalen Gemeinschaft immer entschiedener zu einer durchgreifenden Gemeinsamkeit der Rechtsordnung führen, weil es auf die Dauer für das nationale Leben unerträglich wird, mehr als

Digitized by Google

eine einzige Wahrheit für dieselbe Sache anzuerkennen, und weil die Empfindung des nationalen Lebens als einer einheitlichen Gemeinschaft aller Staatsgenossen durch die Entwicklung des fortgeschrittenen Verkehrslebens immer lebendiger wird.

Zweitens bedeutet die Rechtsprechung „Im Namen des Königs" die Erhabenheit des Urtheils über die enge Sphäre des nachbarlichen Verbandes, also eine Objektivität, welche darin gesucht wird, daß man die Entscheidung über den näheren Kreis der Interessenten hinaus verlegt.

§ 122. Anders steht es mit der Einrichtung des öffentlichen Unterrichtswesens.

Dasselbe gliedert sich in seinen verschiedenen Stufen auf eine ähnliche Weise wie der Staat selber. Die Stufen des Schulwesens bauen sich über einander auf entsprechend den verschiedenen Schichten der Bevölkerung, für welche sie bestimmt sind. Die unterste und breiteste Schicht, die Stufe der Elementarschulen, entspricht der untersten und breitesten Schicht der Bevölkerung oder desjenigen Theiles der Bevölkerung, welchen man vorzugsweise als „Volk" bezeichnet („Volksschulen"). Nach der Spitze zu wird, ebenso wie die Breite der höheren Bevölkerungsschicht, auch das Bedürfniß des für diese erforderlichen höheren Unterrichts immer kleiner. Bis dann endlich die Spitze der Pyramide selber, das Hochschulwesen, dem kleinsten Bedarf entspricht.

Je mehr sich nun eine Stufe des Schulwesens in der Breite ausdehnt, desto mehr entspricht seine Organisation den breiten Unterlagen der staatlichen Gliederung — also das Elementarschulwesen den Gemeinden. Denn der verbreitete Bedarf für die Elementarschule, welcher bereits in den Schranken einer Gemeinde ausreichenden Begehr und ausreichende Unterhaltsmittel für eine Schule zu schaffen pflegt, weist diese Stufe des Unterrichts naturgemäß den Gemeinden zu. Für eine höhere Schule genügen Bedarf und Kräfte einer Gemeinde regelmäßig nicht — dieselbe sei denn eine besonders große. Für eine hohe Schule, abgesehen von den allergrößten Städten, genügen Bedarf und Kräfte einer Gemeinde noch weniger. Daher ist es der Staat in seiner zentralen Organisation, welcher hohe und höhere Schulen regelmäßig zu seiner eigenen Angelegenheit macht. Daneben sind es größere Städte, welche höhere Schulen, — Provinzen, welche Gewerbeschulen u. dergl. unterhalten.

Daß Hochschulen — auch da, wo der lokale Verband an sich groß und stark genug wäre — je länger je mehr zum Mittelpunkte der Staatsverwaltung gravitiren, hat freilich noch einen besonderen Grund. Um

Digitized by Google

die angemessene Höhe der Gesichtspunkte einzuhalten, von welchen aus eine Hochschule verwaltet wird, ist die höchste Organisation, welche ein Volk besitzt, gerade hoch genug. Je tiefer herab man geht in der staatlichen Gliederung, um so größer die Gefahr von Einflüssen, welche die geistige Freiheit beeinträchtigen, deren die Höhen der wissenschaftlichen Bildung bedürfen.

Aber ähnlich wie bei der Organisation der Rechtspflege und ihrer Instanzen, ist auch hier der ideelle Charakter der Anlaß, daß sich länger mit dem herkömmlichen Partikularismus paktiren läßt als bei jenen großen technischen Anstalten des Krieges und des Friedens, deren materieller Charakter mit entsprechender Straffheit seine Ansprüche auf Zentralisation geltend macht.

§ 123. Durch die eben erörterten Aufgaben der öffentlichen Verbände sind wir gleichsam als durch Zwischenglieder hinüber geleitet worden von der Sphäre des staatlichen Großbetriebes zu der Sphäre des staatlichen Kleinbetriebes.

Was ist es, das man dem Kleinbetriebe in der volkswirthschaftlichen Produktion nachzurühmen pflegt?

Es sind wirthschaftliche und sozialpolitische Vorzüge. Einmal der enge Zusammenhang zwischen dem Einzelinteresse und den Bestandtheilen der Produktion, welcher innerhalb einer kleinen Peripherie möglich ist; woraus dann eine entsprechende Sorgfalt und Sparsamkeit für die Kosten des Betriebes und die Beschaffenheit der Leistung folgt. Zweitens vom Standpunkte der Gesellschaft die aus der Zertheilung der Produktion in zahlreiche kleine Betriebe hervorgehende größere Anzahl selbständiger Existenzen, welche im Gegensatze zu der zentralistischen Tendenz der großen Gewerbe und zu den harten Kontrasten von Großkapital und Proletariat einen kräftigen Mittelstand bildet.

In beiderlei Hinsicht läßt sich etwas Analoges auf gewissen Gebieten der öffentlichen Thätigkeit beobachten.

In ersterer Hinsicht zunächst als hervorragendes Beispiel die Behandlung der Armenpflege.

Die Beweglichkeit des modernen Lebens und zumal des modernen Proletariats hat immer mehr dahin getrieben, das Armenwesen eines Landes aus seinen lokalen Schranken heraustreten und zu einer gemeinsamen Landesangelegenheit werden zu lassen. Die mühselige Kasuistik über die Armenpflicht der verschiedenen örtlichen Verbände, sowie die augenscheinliche Ueberbürdung einzelner derselben, hat bisweilen geradezu auf den Gedanken hin geführt, eine Reform der Armenpflege durch

Digitized by Google

Uebernahme derselben auf den Staat herstellen zu wollen. Aber übereinstimmend sind Vorschläge dieser Art aus einem Grunde verworfen worden. Man fürchtet, daß die einzelnen Armenverbände ohne jede Berechnung wirthschaften würden und daß dieses in finanzieller wie in sittlicher Hinsicht die bedenklichsten Folgen haben würde — Vergeudung der öffentlichen Mittel und Anlockung von Almosenempfängern*). Man hält daher an der Gemeinde als dem in erster Reihe verantwortlichen und wirksamen Organe der öffentlichen Armenpflege fest, weil hier die nöthige Sorgfalt und nachbarliche Kenntniß zugleich mit der Schonung der erforderlichen Mittel zu erwarten ist. Während eine Besorgung der Armenpflege durch ein zentralisirtes Behördenwesen ganz außer Frage steht. Erst bei solchen Aufgaben der Armenpflege, bei welchen jene finanzielle und sittliche Gefahr ausgeschlossen ist, bedient man sich größerer Verbände**).

§ 124. In anderer Hinsicht ist es ja namentlich neuerdings, inmitten der Bestrebungen für politische Freiheit und Theilnahme der Bürger an den öffentlichen Geschäften, häufig genug betont worden, wie nothwendig für ein gesundes Staatsleben der kräftige Unterbau eines tüchtigen und thatkräftigen Gemeindelebens sei. Das oft angerufene Beispiel Englands ist bekannt. Man weiß auch, wie das historisch begründete Uebergewicht des lokalen Selfgovernment in England eine solche Ueberfülle an Kraft bewahrt hat, daß es im Kampfe mit der Zentralisation des neuen Zeitalters lange der Stärkere geblieben ist — und das keineswegs blos zu Gunsten der Zweckmäßigkeit in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

Wir bemerken daher, daß gewisse Aufgaben, die ihrem technischen Wesen nach sehr wohl vom Mittelpunkte des Staatsganzen besorgt werden könnten, allenthalben der Gemeindeverwaltung zufallen, weil dieselbe bei gleicher Befähigung darin zugleich ein Feld ihrer Wirksamkeit findet.

Die Fürsorge für die Straßen und Plätze, für Herstellung, Unterhaltung, Reinigung, Beleuchtung derselben, ist stets die Aufgabe der kommunalen Verwaltung des Ortes, für dessen lokalen Verkehr sie dienen.

Anders steht es schon mit der Ortspolizei. Je nachdem der hier erörterte Gesichtspunkt der entscheidende ist oder nicht, schwankt die Behandlung dieser Aufgabe zwischen der lokalen Besorgung und der zentrali-

*) E. Münsterberg, Die deutsche Armengesetzgebung und das Material zu ihrer Reform. 1887. S. 306. (Schmoller's Forschungen Band VI).

**) Adickes, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. 1881.

Digitized by Google

firten Verwaltung. Je schwieriger die Aufgabe wird, je mehr ihre angemessene Lösung über die blos lokalen Interessen hinaus weist und das Staatsganze angeht, tritt die Neigung zu zentralisirter Polizeiverwaltung ein. Daher die letztere für große Städte, die andere für kleine Städte und Dörfer.

III. Der finanzielle Zusammenhang der Glieder.

§ 125. Die bisherigen Betrachtungen haben wegen der größeren Deutlichkeit ein wesentliches Moment bei Seite gelassen, welches wir gegenwärtig ins Auge zu fassen haben.

Wir haben nämlich in dem Voraufgehenden die Verschiedenheit der Vortheile und der Leistungsfähigkeit nicht berücksichtigt, welche in dem Verhältnisse des Staatsganzen zu seinen einzelnen Theilen und der einzelnen Theile zu einander allenthalben hervortreten, am meisten in einem großen Reiche von bedeutender räumlicher Ausdehnung, zahlreicher Bevölkerung, daran sich knüpfender Mannigfaltigkeit des Wohlstandes und der Bedürfnisse in den verschiedenen Landschaften und nachbarlichen Verbänden.

In der That giebt es im Grunde gar nichts unter allen den öffentlichen Veranstaltungen und Genüssen, was den verschiedenen Theilen des Staatsganzen in gleicher Weise zu Gute kommt; und es giebt keinen einzigen Theil des Landes, keine Landschaft, keine Stadt, welche einem andern Theile, einer andern Stadt, an Leistungskraft vollständig gleich wäre.

Wenn dem aber so ist, so entstehen eigenthümliche Aufgaben unter dem Gesichtspunkte der Frage: in welcher Weise diese Verschiedenheiten von Vortheilen und Leistungskräften auf die finanziellen Beziehungen zwischen dem Ganzen und den Theilen des Gemeinwesens einwirken sollen?

Sie können es offenbar in ebenso verschiedener Weise wie es in dem Verhältnisse des einzelnen Staatsbürgers zu dem Staatsganzen möglich ist mit der Verschiedenheit der individuellen Vortheile und Leistungskräfte.

§ 126. Was zunächst die Verschiedenheit der Vortheile für die einzelnen Theile des Landes betrifft, so ist diese selbst bei solchen Veranstaltungen vorhanden, welche gemeinhin unter der Vorstellung eines ununterschiedlichen Genusses, an dem jeder Punkt des Staatsganzen in gleicher Weise theilnehme, erscheinen. So ist die Aufrechterhaltung der äußeren Macht

Digitized by Google

ganz sicherlich für die Grenzprovinzen, welche den Einbrüchen eines eroberungssüchtigen Volkes ausgesetzt sind, von höherer, dringenderer Bedeutung als für die im Innern des Reiches gelegenen Provinzen oder für die Grenznachbaren einer friedlich gesinnten Völkerschaft. Dieselbe Macht ist von größerer Bedeutung für das Leben der Millionenstadt, der modernen Industriestadt großen Stiles, in welcher die innere Feindschaft eines revolutionären Proletariats den Frieden bedroht, als für den gesicherten Frieden ländlicher Bezirke oder für die spießbürgerliche Ruhe des kleinstädtischen Lebens.

Um unmittelbar auf das entgegengesetzte Extrem hinüberzugreifen, in das Gebiet derjenigen öffentlichen Anstalten, deren lokale Natur auf das handgreiflichste an den lokalen Vortheil der am Orte Lebenden anknüpft, so nennen wir die Sorge für das Straßenwesen einer Stadt mitsammt alledem, was dazu gehört.

Es wäre freilich eine Uebertreibung, wenn man behaupten wollte, daß die Straßen jeder Stadt ihren Einwohnern allein zu Gute kommen; vielmehr führt die fortschreitende Entwicklung der Verkehrsmittel und die Zentralisation des Verkehrs dahin, daß gerade die größten Städte des Landes ihre lokalen Vortheile immer mehr auch den Bewohnern des übrigen Landes zu Theil werden lassen. Aber hier ist doch der lokale Vortheil so ganz überwiegend, daß die Gerechtigkeit der lokalen Aufbringung der finanziellen Mittel außer Zweifel steht, ebenso wie auf der andern Seite die Gerechtigkeit der allgemeinstaatlichen Bezahlung des Militäraufwandes trotz der präzipualen Vortheile desselben für einzelne Landestheile und Ortschaften.

§ 127. Zwischen jenen Gegensätzen, die in typischen Beispielen hier bezeichnet sind, liegt ein Gebiet in der *Mitte*. Für dieses mag als passendes Beispiel das gesammte *Straßenwesen* des Landes in seiner Gliederung von den großen Hauptstraßen zu den Nebenstraßen abwärts gelten.

Zwischen der strategischen Eisenbahn, welche den Mittelpunkt des Reiches mit den Grenzfestungen verbindet, und der städtischen Straße, welche dem Verkehr und der Erholung der Ortsbürger dient, entwickelt sich eine Mannigfaltigkeit von Eisenbahnen und Landstraßen erster, zweiter, dritter Ordnung, von großen Wasserstraßen und deren Zuflüssen, natürlichen und künstlichen Kanälen — deren Vortheil auf eine minder deutliche Weise, sei es dem Ganzen, sei es dem nachbarlichen Kreise, zu Gute kommt.

Es gehört vielmehr zu den schwierigsten Aufgaben der volkswirth-

Digitized by Google

schaftlichen Erörterung, festzustellen, in welchem Grade die einzelnen Straßen des Landes unter dem Gesichtspunkte des allgemeinen Nutzens oder unter dem andern Gesichtspunkte der lokalen Bedeutung zu würdigen sind. Wenn dieses leichter erscheint bei den untergeordneten Nebenwegen von eminent lokalem Charakter, so ist es geradezu unlösbar bei den großen Hauptstraßen, deren Nutzen für die ganze Volkswirthschaft unbestreitbar ist, während derselbe zunächst und überwiegend dem besondern Landestheile zu Gute kommt, den sie durchziehen.

Diese Frage wird in jenem glücklichen Stadium des Verkehrs, wo die Kosten durch die Einnahmen vollauf gedeckt werden, für den praktischen Zweck in den Hintergrund gerückt. Sie bleibt auch dann unerörtert, wenn wenigstens die Aussicht vorhanden ist für ein solches Gleichgewicht und diese Aussicht spekulative Unternehmungen von Privaten an die Stelle der öffentlichen Veranstaltungen treten läßt.

Indessen gerade in den Anfängen unserer neuen Straßentechnik, bei der ersten Entwicklung der Eisenbahnen, ist oft aus Mangel an einer solchen Aussicht die Frage eine sehr praktische gewesen: ob das allgemeine Interesse an einer zu bauenden Staatseisenbahn ein hinreichend großes war, um die finanziellen Kräfte der Allgemeinheit für die durch eine gewisse Provinz zu ziehende Bahn einzusetzen; und ob nicht der größere Vortheil aus dem neuen Verkehrsmittel der einzelnen Provinz zufloß?

Wenn gleichwohl eine Auseinandersetzung der Art nicht stattfand, wenn mit dem zentralistischen Charakter des großen Straßenwesens die zentralistische Lösung der Finanzfrage zusammenfiel, wenn wir neuerdings bei der großartigen Entwicklung des preußischen Staatsbahnsystems erleben, daß der Bedarf an „Sekundärbahnen" durch die zentralen Finanzmittel (gewiß nicht zu deren Vortheil) in immer weiterem Umfange befriedigt wird: so weist das eben auf die Erscheinung hin, daß neben der Verschiedenheit der Vortheile noch ein anderer Beweggrund für die finanzielle Auseinandersetzung zwischen dem Ganzen und den Theilen des Gemeinwesens maaßgebend ist.

§ 128. Besonders verwickelt sind die Beziehungen der einzelnen Landestheile zu einander gegenüber dem Armenwesen.

Sie sind wenigstens verwickelt in demjenigen Stande der Dinge, welchen wir als den gegenwärtigen kennen und welchen die großen Bemühungen der heutigen Reform der Armengesetzgebung zum Gegenstande haben.

Anders der ursprüngliche Typus der öffentlichen Armenpflege. Dieser

Digitized by Google

baut sich ganz und gar auf die (erst kirchliche, dann bürgerliche) Gemeinde des nachbarlichen Verbandes auf. Im nachbarlichen Verbande entsteht die Bedürftigkeit und die Unterstützungspflicht, gleichsam als in der erweiterten Familie. So lange dieser Typus gegenüber der Gestaltung des nationalen Lebens genügt, so lange namentlich die Kräfte des nachbarlichen Verbandes für die Anforderungen der nachbarlichen Unterstützungspflicht ausreichen, ist das Selbstgenügen jedes lokalen Verbandes die Grundlage eines befriedigenden Verhältnisses zwischen den Theilen und dem Ganzen.

Jedoch dieses Verhältniß ändert sich. Die Beweglichkeit des Verkehrslebens verschiebt jenen einfachen Zusammenhang; die Entstehung der Bedürftigkeit und die Verpflichtung zur Abhülfe derselben gehen mehr und mehr über die Schranken der einzelnen Gemeinde hinaus; sie werden aus einer lokalen eine allgemeinstaatliche Angelegenheit. Denn die einstige Gewohnheit eines dauernden nachbarlichen Beisammenlebens ist aufgelöst durch die Gewohnheit der Ortsveränderung, welche in unberechenbarem Wechsel die Wanderungen der arbeitenden Bevölkerung und die Anlässe ihrer Almosenbedürftigkeit hervorruft, aber eben dadurch die Gerechtigkeit in der Vertheilung der Armenlast über die Schranken der einzelnen Ortsgemeinden hinausführt. Die Gerechtigkeit fordert je länger je mehr die Verpflichtung der ganzen Staatsgesellschaft zur Darreichung des öffentlichen Almosens.

Erst der Widerspruch dieses Grundsatzes der Gerechtigkeit gegen die uns bekannten technischen Anforderungen der Armenpflege führt zu jenem Schwanken zwischen lokaler und allgemeinstaatlicher Armenpflicht und zu jenen Schwierigkeiten der Reform, in welche die gegenwärtige Gesetzgebung verwickelt ist.

Daneben wird freilich, in dem Grade als die alte Zeit noch in gewissen Landesgegenden ihre Herrschaft behauptet und das Leben in den alten nachbarlichen Banden festhält, von dieser Seite her der Einfluß zu Gunsten der fortdauernd lokalen Behandlung der Armenpflege erfolgen.

§ 129. Wenn die eben angeführten Kategorien öffentlicher Angelegenheiten die Verschiedenheit der Vortheilsbeziehung zwischen den Theilen und dem Ganzen des Gemeinwesens haben erläutern wollen: so ist es unzweifelhaft eine weit leichtere Aufgabe, die Verschiedenheit der Leistungskraft in den verschiedenen Theilen eines Staatsganzen darzuthun.

Dies ist eine Thatsache, welche augenscheinlich zu Tage liegt, und es bedürfte vielmehr einer mühsamen und am Ende erfolglosen Ausein-

Digitized by Google

andersetzung, wenn jemand von irgend einem Lande das Gegentheil nachweisen wollte.

Denn alle diejenigen Gründe, welche auf den Wohlstand einer Bevölkerung einwirken — Bedingungen der äußeren Natur, Kulturhöhe der Bewohner, die sich offenbart in Arbeitstüchtigkeit, Vermögensbesitz, sittlicher Lebenshaltung, ökonomischer Zucht u. dgl. — spielen hier in bunter Mannigfaltigkeit durch einander. Weil diese Thatsachen der Natur und der Kultur individuell und lokal so sehr verschieden sind, wird man überhaupt blos von einer ungefähren, einer relativen Gleichmäßigkeit reden dürfen; man wird, sobald man über einen ganz engen räumlichen Bezirk hinausgeht, auf starke Verschiedenheiten und Gegensätze (Stadt und Land, Industrie und Landwirthschaft, modernes Großgewerbe und altes Handwerk) hinzuweisen haben.

Sobald man vollends von den Zuständen eines heutigen großen Staatswesens redet, sobald man ein aus so verschiedenartigen Theilen zusammengesetztes Ganze wie das Deutsche Reich der Gegenwart im Auge hat, wird es sich um ganz große Kontraste handeln, die sich aus dem Gegensatze geradezu von verschiedenen Kulturepochen aufbauen.

Es ist eine an sich trostreiche, aber für diesen Kontrast desto entschiedener zu betonende Thatsache, daß an die fortschreitende Kultur der größere Wohlstand und daher die höhere Leistungskraft sich knüpft. Das Alter der Kultur in den verschiedenen Ländern und Provinzen des Deutschen Reiches ist zugleich der Maaßstab für die wirthschaftliche Kraft: der Westen und Südwesten im Gegensatz zum Osten und Nordosten. Und wie hier aus dem Abstande der Jahrhunderte ein Abstand der Leistungskraft entspringt, so sind es abermals — trotz aller trüben Schatten — die neuesten Entwicklungen der wirthschaftlichen Kultur, welche in ihren Brennpunkten auch die gesteigerte Masse des Wohlstandes vereinigen.

§ 130. Die Entwicklung des Verhältnisses, in welchem sich diese Verschiedenheit der wirthschaftlichen Kräfte zu dem Staatsganzen befindet, zeigt uns ganz analoge Erscheinungen wie die Stellung der individuellen Kräfte zum Gemeinwesen.

Zunächst eine Beschränktheit des Eigennutzes, die so groß ist, daß sie nicht einmal diejenigen Opfer hergeben will, welche auch im eigensten Interesse des spröden Wohlstandes liegen. Die Beispiele aus der neueren Geschichte Deutschlands brauchen nur angedeutet zu werden. Sie zeigen uns die Sprödigkeit in jenem Stadium, welches mit Erfolg den Opfern für das größere Ganze widerstrebt, in dem Stadium der noch gar nicht

Digitized by Google

hergestellten Zusammengehörigkeit der Theile mit dem Ganzen. Ein kurzsichtiger Egoismus kleiner Staatskörper, welcher im Gesammtleben der Nation durch den Gegensatz zu den auf das Gemeinsame gerichteten Bestrebungen als „Partikularismus" erscheint.

Allerdings wirken in der Richtung des Partikularismus noch andere Momente mit: das instinktive Haften am Hergebrachten, die Vorneigung für die Sonderthümlichkeit der öffentlichen Einrichtungen, die einseitige Voreingenommenheit für die Menschenart der nächsten Umgebung und ähnliche Umstände derart. Aber bei dem mächtigen Einflusse des wirthschaftlichen Moments in allen Angelegenheiten des öffentlichen und privaten Lebens ist es begreiflich, daß die Landschaften, welche durch Kultur und daher durch Wohlstand die andern Landschaften des großen Vaterlandes überragen, wesentlich auch aus ökonomischen Gründen sich gegen eine einheitliche Zusammenfassung mit jenen andern sträuben.

§ 131. Die Geschichte zeigt uns daher verschiedene Stufen auf dem Wege dieser Entwicklung.

Das Erste und Aelteste ist die entschiedene Behauptung des partikularen Staatswesens in seiner vollen Autonomie. Die Selbständigkeit des kleinen Gemeinwesens beugt sich durch keinerlei Zugeständniß den Anforderungen der größeren Einheit, als deren Theil sie aus dem höheren Standpunkte der nationalen Entwicklung erscheint.

Die zweite Stufe ist erreicht, sobald der Standpunkt des absoluten Partikularismus genöthigt worden ist, ein Stück seiner souveränen Stellung an den größeren Staatsverband abzutreten. Genöthigt worden ist sei es durch die Umgestaltung der äußern Machtverhältnisse, sei es durch die Macht der fortschreitenden Idee, sei es durch die Einflüsse des veränderten Verkehrslebens — oder durch alle diese Gründe mit einander.

Aber eben jetzt tritt dasjenige, was uns hier beschäftigt, in grelleres Licht. Der Gegensatz zwischen den neuen Anforderungen des großen Ganzen und dem zähen Entgegenkommen des hergebrachten Partikularismus beleuchtet die Mühsal des Ueberganges. Zwar Konzessionen an Stelle der herkömmlichen Verweigerung gegenüber der neuen Einheit; aber eine Aengstlichkeit in der Abrechnung von Vortheilen und Opfern zwischen den einzelnen Theilen des großen Ganzen, welche den bedeutenden Abstand dieser Stufe nationaler Einheit von der vollendeten Einheit kennzeichnet.

Daher nicht blos die gebrochene Einheit des „Bundesstaates" an Stelle des „Einheitsstaats". Auch innerhalb des Bundesstaates wiederum

Digitized by Google

„Reservatrechte" für die einzelnen Staaten, und abermals bei jeder einzelnen Maaßregel eine sorgsame Erwägung, ob nicht dem einzelnen fremden Theile eine Bevorzugung, dem eigenen ein Nachtheil daraus entstehe.

§ 132. Es kennzeichnet das Wesen des zur Reife entwickelten Großstaates, daß er über die Enge dieser Vortheilsausrechnung hinausgeschritten ist.

Die einzelnen Theile des Staatsganzen stehen zu der großen Einheit in demselben Verhältnisse unauflöslicher Solidarität und unberechneter Hingabe, wie der freudig sich aufopfernde Staatsbürger zum Staate. Nicht die Ausrechnung des Einzelvortheils, sondern das Bewußtsein des Gesammtvortheils, welches alle Theile mit einander vom Staate haben, ist der leitende Gedanke für eine bereitwillige Darbringung von Opfern, für welche die verschiedene Leistungskraft der einzelnen Landestheile allein der entsprechende Maaßstab sein kann. Die Verschiedenheit dieser Leistungskraft ist nicht der Grund einer entsprechenden Abschließung der Sphären, innerhalb deren dieselbe sich zum Vortheil der darin Lebenden entfaltet, sondern umgekehrt, sie gerade ist das Mittel, durch welches die Solidarität der einzelnen Theile sich bewährt.

Je weiter aber wiederum diese Solidarität entwickelt ist, desto lebendiger ist das Nehmen und Geben, ist der Austausch von Vortheilen und Opfern innerhalb der verschiedenen Landestheile, und desto mehr versagt dabei allmälig die rechnende Ueberlegung.

Dieses zeigt sich naturgemäß am meisten bei den zentralen Veranstaltungen des Staats — wenn beispielshalber der blühende Verkehr der höher entwickelten Provinzen seine Ueberschüsse aus dem Staatsbahnbetriebe zum Baue von Bahnen in ärmeren Landesgegenden liefert. Wo aber zentrale Institutionen fehlen oder wo sie nicht am Platze sind, da bietet der größere Verband seine Zuschüsse für den kleineren Verband, um dessen geringere Tragfähigkeit zu unterstützen*).

*) Vgl. von Reitzenstein, Ueber finanzielle Konkurrenz von Gemeinden, Kommunalverbänden und Staat (Schmoller's Jahrbuch für Gesetzgebung im Deutschen Reich, Jahrg. 1887 S. 123 ff.), bezeichnet es als den neuerdings vorherrschenden Zug in dem Verhältnisse der Betheiligung an den öffentlichen Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden, daß die größeren Verbände und der Staat im Sinne einer Entlastung der Gemeinden eine erweiterte Betheiligung an deren Ausgaben übernehmen.

In der genannten Abhandlung ist eine nähere Ausführung des oben kurz dargelegten Gedankenganges, zusammen mit der Heranziehung der dazu gehörigen Gesetz-

Digitized by Google

Der umgekehrte Fall tritt freilich dann ein, wenn der einzelne Landestheil, der an sich durch Leistungskraft hervorragt, durch zentrale Institutionen mit Vortheilen bedacht wird, die ihm vor den andern voraus zu Theil werden. Die Gerechtigkeit, welche dort von oben nach unten, vom großen Verbande zum kleinen, einen Zuschuß verlangte, wird hier einen Zuschuß vom kleinen zum großen Verbande fordern. Indessen auch für dieses Verhältniß scheint der Zug der fortschreitenden Staatseinheit eher einer großartigen Auffassung der zentralen Verpflichtungen günstig zu sein. Wie es denn eher ein Zeichen unentwickelter Einheit und partikularistischer Kleinlichkeit ist, wenn die naturgemäße Bedeutung des Mittelpunktes in einem großen Staatswesen durch allerhand abbröckelnde Bemühungen in dezentralistischer Weise eingeschränkt werden will.

§ 133. Dieses vornehme Verhältniß des größeren und größten nationalen Verbandes gegenüber dem kleineren offenbart sich auch in der formellen Seite der Entwicklung ihres finanziellen Zusammenhanges oder setzt dieselbe voraus.

Nur ein höchst unvollkommener Zustand, ja geradezu das Gegentheil des Normalen muß es sein, wenn der größere Verband auf die Alimentation durch die kleineren angewiesen ist, weil er selbständige Einkünfte, vermöge eines unmittelbaren Verhältnisses zu den einzelnen Haushaltungen seiner Bürger, noch nicht besitzt.

Das aber ist der Zustand des Staatenbundes, welcher durch die „Matrikularbeiträge" der Einzelstaaten unterhalten wird; das ist der Zustand auch des Bundesstaates, welcher diese rudimentären Ansätze der einstigen gebrechlichen Einheit noch an sich trägt, wie das heutige Deutsche Reich.

Solche Ueberbleibsel sind für ein kräftig sich entwickelndes Großstaatswesen lediglich als ein vorläufig fortbestehendes Stück der alten Verfassung anzusehen, welches dahin fallen muß, sobald das Finanzwesen des neuen Nationalstaats seine angemessene Ordnung gefunden hat. Es ist ein Stück Staatenbund inmitten des neuen Bundesstaats, welches darauf wartet, daß der Bundesstaat sein selbständiges Finanzverhältniß

---

gebungen, zu finden: von Reitzenstein unterscheidet das Prinzip der „Dotation" und das Prinzip der „Subvention" (S. 153 ff.) und führt die verschiedenen Gesetzgebungen nach diesen beiden Kategorien gesondert vor. Vgl. A. Wagner, Finanzwissenschaft I § 49.

Digitized by Google

zu seinen Bürgern in Ordnung bringt. Denn dieses allein ist der seiner würdige Zustand.

§ 134. Es darf schließlich ein Moment hier nicht unerwähnt bleiben, dessen nähere Erörterung allerdings in die Steuerlehre hineingehört, nämlich das finanztechnische.

Ganz unabhängig von der Frage der Hülfsbedürftigkeit des einen Verbandes, der Unterstützungspflicht des anderen Verbandes, von der so oder so weit getriebenen Auseinandersetzung über die Vortheile zwischen den einzelnen Verbänden, spielt hier eine Rücksicht mit hinein, welche öfters irrthümlicher Weise mit den bisher besprochenen Gesichtspunkten zusammengeworfen wird. Es ist der Grad der Zweckmäßigkeit für die Steuererhebung, welcher sich an die Bevorzugung des einen Verbandes vor dem andern Verbande knüpft.

In den Vereinigten Staaten von Amerika haben neuerdings (wie übrigens schon in früheren Zeiten öfter) die Einnahmen des Bundes aus Eingangszöllen und inneren Abgaben einen unverwendbaren Ueberschuß ergeben, welcher in seltsamem Widerspruche steht zu den Verlegenheiten und schweren Gebrechen der einzelstaatlichen und kommunalen Steuersysteme desselben Landes*). Die Schwierigkeiten der Steuererhebung in den kleinen Verbänden, die Leichtigkeit in dem großen Verbande — dieser Gegensatz deutet auf technische Bedingungen, welche sich an die verschiedenen Steuerformen knüpfen und darum dem großen Verbande im Unterschiede von den kleinen Verbänden zu Gute kommen, weil der große Verband, sei es aus positiv staatsrechtlichen, sei es aus allgemein gültigen Gründen, die technisch zweckmäßigeren Steuerformen zur Verfügung hat.

Wir beobachten in andern Ländern etwas Aehnliches. Die Schweiz hat gemäß den Traditionen ihrer Zollpolitik bisher noch nicht zu einer Ausbildung der Zolleinnahmen gelangen können, in welcher sich die ganze Ergiebigkeit dieses finanztechnischen Mittels ähnlich wie in den Vereinigten Staaten offenbarte. Noch weniger war hier bisher von einem ausgiebigen Bundessysteme innerer Verbrauchsabgaben die Rede. Gleichwohl zeigt uns die Schweiz einen ähnlichen Kontrast wie die Vereinigten Staaten von Amerika. Auch hier eine auffallende Leichtigkeit in der Steigerung der Bundeseinnahmen aus den Eingangszöllen, welche wir im letzten Jahrzehnt bemerken, und eine wachsende Schwierigkeit, aus den

*) Richard T. Ely, Taxation in American States and Cities. New-York 1888.

Digitized by Google

gewohnten Formen der zentralen und kommunalen Besteuerung größere Erträge zu gewinnen, so daß die finanztechnische Abhülfe endlich darin erkannt wird, daß man die günstigen technischen Bedingungen der Steuerformen des Bundes hinüberleitet in die ausgetrockneten Kanäle der kleinen Verbände.

Oder das Deutsche Reich. Bei seinen großen, unvermeidlich zunehmenden Bedürfnissen hat allerdings von einem bemerkbaren Ueberflusse seiner Finanzen bisher schwerlich etwas bemerkt werden können. Die Ausbildung der verfügbaren Formen eines zweckmäßigen und ergiebigen Reichssteuersystems ist auf der andern Seite eine viel zu kümmerliche gewesen. Um nichts weniger ist es richtig, und einzelne thatsächliche Reformen des Reichssteuerwesens haben es bereits bewiesen, daß der größte Verband der deutschen Nation auch die ergiebigsten finanztechnischen Formen zu seiner Verfügung hat, und daß die technischen Schwierigkeiten wachsen, je mehr man zu den kleinen Verbänden herabsteigt.

Ja, die verbreitete Ueberzeugung, welche heutzutage bei der Erörterung der nothwendigen Steuerreformen im Deutschen Reiche so oft gehört wird, daß die Kommunalverbände einer Erleichterung durch die größeren Verbände bedürfen, kommt im Wesentlichen auf dieselbe Thatsache hinaus. Denn offenbar kann es im Allgemeinen nicht richtig sein, daß die einzelnen Gemeinden finanziell schwächer sind, als der Staatsverband und der Reichsverband, da diese letzteren sich ja doch aus eben denselben Grundeinheiten zusammensetzen wie die Gemeinden. Es können blos die verschiedenen Vortheile der finanztechnischen Bedingungen sein, welche den großen Verbänden im Vorzuge vor den kleinen Verbänden zur Verfügung stehen, wenn ein solcher Gegensatz im Allgemeinen (unabhängig von größerem oder geringerem Wohlstande der einzelnen Landestheile, Gemeinden u. s. w.) behauptet wird.

Wir sehen hier also einen finanziellen Zusammenhang zwischen den verschiedenen Verbänden, welcher lediglich darauf beruht, daß der eine der Steuererheber des andern ist. Es braucht nicht nothwendig der größere Verband diese Rolle des Steuererhebers zu erfüllen. Es giebt auch Steuerformen, bei welchen der kleinere Verband sie für den größeren Verband erfüllt. Aber das ist selten.

Digitized by Google

Fünftes Kapitel.

Selbstverwaltung und Volnntarismns.

Literatur. Alexis de Tocqueville, L'ancien régime et la révolution. 1856. Rudolph Gneist, Geschichte und heutige Gestalt der englischen Kommunalverfassung oder des Selfgovernment. 2. Auflage 1863. 3. Auflage 1871. Rudolph Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. 1869. Adolph Wagner, Finanzwissenschaft. 3. Auflage. 1883. Erster Theil. §§ 44—59. J. W. Probyn, Local government and taxation in the United Kingdom. 1882.

I. Das Wesen der Selbstverwaltung.

§ 135. Wir knüpfen hier zunächst an allgemeine Erörterungen an, welche an früheren Stellen dieses Systems bereits aus dem Gange der Betrachtung sich ergeben haben. So in diesem vorliegenden Bande an dasjenige, was über die Entwicklung des Staats gesagt worden ist (insbesondere §§ 27—30), so in der „Grundlegung" an die Erörterungen über Zwang und Freiwilligkeit (I §§ 290—292).

Denn darüber ist hier in einem besondern Kapitel zu reden, wie sich die freiwilligen Leistungen für die öffentlichen Haushaltungen zu den erzwungenen Leistungen, das heißt zu der großen Masse des Steuerwesens verhalten; in wie weit und warum sie zureichend oder unzureichend, neben den Steuern eine so oder so weit reichende Ergänzung sind.

Insbesondere ist gegenüber den immer noch verbreiteten, ja theilweise mit Recht verbreiteten und erfreulichen Vorstellungen von der Aufgabe der freiwilligen Gemeinnützigkeit im Gegensatze zu dem Zwange der Staatsgewalt und der mit ihrem Zwange auferlegten Opfer eine Klärung der Ansichten zu fördern, welche das Wesen der Selbstverwaltung als eines staatlichen Organes aus der Umgebung der freiwilligen Gemeinnützigkeit (voluntaryism, wie sie in der neueren Zeit von den Engländern genannt zu werden pflegt) heraushebt und den verschiedenartigen Charakter beider Sphären beleuchtet, indem sie den unauflöslichen Zusammenhang der Selbstverwaltung mit der Staatsverwaltung im Finanzwesen nachweist.

Digitized by Google

§ 136. Die verbreitete Bewunderung des englischen Staats- und Wirthschaftslebens hat als einen charakteristischen Zug mit Vorliebe und mit Recht jene individuelle Thatkraft bezeichnet, welche am meisten von sich selber, am wenigsten von der helfenden Hand des Staates erwartet.

Wir wissen, daß nicht nur im Allgemeinen diese Auffassung auf die unentbehrlichen Voraussetzungen jedes tüchtigen und mannhaften Gemeinwesens hindeutet, sondern auch in dem englischen Vorbilde ganz vorzugsweise unsern festländischen Gewohnheiten ein Gegenstück zeigt, an welchem wir bisher schon vieles gelernt haben und fernerhin noch vieles zu lernen haben werden.

Indessen es bedarf hier, wie angesichts jedes kräftig entwickelten Individualismus, einer näheren Analyse. Es bedarf namentlich einer Erkenntniß, welche die Zweideutigkeit dieses Individualismus in seiner Beziehung zu der öffentlichen Gemeinnützigkeit und zu der Erfüllung der Staatsaufgaben darlegt.

Diese Erkenntniß aber beruht auf der tiefer liegenden Einsicht, daß in jedem Falle, wo die Bethätigung der individuellen Kräfte gegenüber der Gesammtheit in Frage steht, die Qualität dieser Bethätigung mindestens ebenso sehr wie die Quantität derselben zu erörtern ist, oder mit andern Worten: das Maaß des Einklanges mit den Aufgaben der Gesammtheit mindestens ebenso sehr wie das Maaß des Umfanges und der Stärke.

Je mehr diese Erörterung in den Hintergrund geschoben wird, je mehr man den einseitigen Nachdruck auf die Kraft und Masse individueller Bethätigung legt, ohne danach zu fragen, in wie weit diese Kräfte dem Gemeinwesen dienen, ja dem Gemeinwesen dienen wollen, desto mehr geräth man in die Gefahr, die brutale Thatkraft des spekulirenden Geschäftsmannes in den Mittelpunkt der Vorstellung von einem freien Gemeinwesen zu rücken.

Auf die Qualität dieser individuellen Kräfte kommt es an! Auf den Maaßstab, welcher aus einer solchen qualitativen Würdigung zu entnehmen ist, um die Mannigfaltigkeit dieser Kräfte angemessen zu scheiden.

Hier steht gleichsam auf der untersten Stufe das ganze System der individualistischen Bestrebungen, welches auf nichts anderes gerichtet ist, als auf individuellen Gewinn für den Unternehmer. Die bequemste, plausibelste Ansicht, diejenige, welche der menschlichen Schwachheit am nachsichtigsten entgegenkommt, beruht darauf, daß man meint, man könne diesem Systeme die Sorge für alle Angelegenheiten der menschlichen Gesellschaft anvertrauen. Denn solche Ansicht schmeichelt dem kahlen

Digitized by Google

Geschäftsegoismus mit dem wohlfeilen Ideale, durch das Streben nach dem höchstmöglichen Profite obenein der Wohlthäter der Menschheit zu sein.

In Wahrheit ist es der menschlichen Gesellschaft nicht so leicht gemacht: das harmonische Spiel der individuellen Kräfte ist ein Traum, der zu allen Zeiten noch fernab von der Wirklichkeit gelegen hat. Die wirkliche Aufgabe besteht darin, die engen Schranken zu erkennen, innerhalb deren es überhaupt möglich ist, daß *diese niedrigste Stufe* individueller Bethätigung für das Gemeinwesen ausreicht. Und sie *reicht wirklich aus*, so lange es sich um *Angelegenheiten* handelt, welche dem *Gesichtskreise des Alltagsmenschen so nahe liegen*, daß die Schranken des Egoismus — derer, welche dafür sorgen, und derer, welche damit versorgt werden — einer angemessenen Versorgung der Gesellschaft nicht im Wege stehen. Die große Masse der alltäglichen Bedürfnisse, im Sinne dessen, was dem materiellen Bedarfe der Menschen sich gemeinverständlich aufdrängt, zur Nahrung, zur Kleidung, zur Wohnung u. dgl., alles das kann geleistet werden und die Leistung kann leidlich richtig gewürdigt werden von dem üblichen Markte der Produzenten und der Konsumenten, der Verkäufer und der Käufer.

Sobald diese Schranken zu enge werden, handelt es sich um andere, um höhere sittliche Kräfte.

§ 137. Die höhere Stufe setzt da ein, wo das Bewußtsein über das Individuum kommt, daß mit seinem Alltags-Eigennutz allein die Gesellschaft nicht bestehen kann, daß es daher edlerer Impulse für das Zusammenleben bedarf.

Es ist immer noch eine der bequemeren und daher beliebteren Ansichten, welche meint, diese in der That unentbehrlichen edleren Regungen seien aus freien Stücken in hinreichendem Umfange, entweder überhaupt oder in der heutigen bürgerlichen Gesellschaft, vorhanden; sie seien wenigstens in so großem Umfange vorhanden, daß für den Staat mit seinem Zwange, wenn dieser nur verzichten wolle, blos ein kleiner Rest eigener Thätigkeit übrig bleiben dürfte. Auch bei dieser Ansicht kommt man viel mehr als der Wahrheit einer bequemen Selbsttäuschung entgegen, welche die Abneigung des Privatmenschen gegen den so nothwendigen staatlichen Zwang zum Maaßstabe einer wünschenswerthen Ordnung des Zusammenlebens macht.

In Wirklichkeit sind Art und Umfang der *Aufgaben*, welche *für das Zusammenleben* gesitteter Menschen zu erfüllen sind, so beschaffen,

Digitized by Google

daß es einer weitgehenden Anspannung der sittlichen Impulse über die Schranken des Eigennutzes hinaus bedarf, um ihnen zu genügen. Wir haben im voraufgehenden dritten Kapitel (§§ 79—91), bei der ökonomischen Analyse der im öffentlichen Haushalte hergestellten Leistungen, die Gründe kennen gelernt, um deren willen dieses sich so verhält. Theils sind es Aufgaben, für deren Lösung der Eigennutz des Privatmenschen zu beschränkt ist, um auch nur dasjenige zu begreifen, was ihm selber förderlich ist; theils sind es Aufgaben, welche in der That im Widerspruche stehen zu allen eigennützigen Erwägungen und welche geradezu ein Opfer des Eigennutzes verlangen — in beiden Fällen muß der Alltagsmensch aus der Sphäre seiner gewohnten Interessen emporgehoben werden; in beiden Fällen leisten die freiwilligen Regungen zu diesem Zwecke nur einen bescheidenen Theil, und der staatliche Zwang muß hinzutreten.

Weil aber doch am Ende, wie wir aus den allgemeinen Betrachtungen der „Grundlegung" wissen, ein absoluter Gegensatz dieses staatlichen Zwanges zu den freiwilligen Regungen der einzelnen Menschen psychologisch undenkbar ist, weil vielmehr es sich in Wirklichkeit stets um eine Reihe zweckmäßiger Mittelglieder zwischen beiden Elementen handelt und dieses zumal durch die Verfassung unseres modernen Staatswesens geboten ist: so entsteht die Aufgabe einer Zwischenbildung, welche den freiwilligen Regungen entgegenkommt, um sie mit dem Nachdruck öffentlicher Institutionen zur Ausfüllung ihres staatlichen Berufes emporzuheben.

Auf diesem Grunde baut sich das System der Selbstverwaltung auf.

§ 138. Gerade die Finanzwissenschaft hat allen Anlaß, das Ineinanderwirken von Zwang und Freiwilligkeit, wie es das Wesen der Selbstverwaltung ausmacht, aufmerksam zu würdigen.

Die gesammte Entwicklung der öffentlichen Einnahmen, der mühsame Gang des Fortschrittes auf dem Wege des Steuerwesens und seiner mannigfaltigen Formen, hängt mit dieser Grundbetrachtung zusammen. Die Zwangsmaaßregeln des grausamsten Despotismus sind wunderbar machtlos, den Gang dieser Entwicklung zu beschleunigen; und inmitten der höchsten bisher erreichten politischen Kultur sind die wirklich möglichen Erfolge immer nur durch ein vorsichtiges Anpassen des öffentlichen Zwanges an den verfügbaren Umfang halb und ganz freiwilliger Bereitwilligkeit für das gemeine Wesen möglich gewesen.

Die Forderungen der heutigen Staatsverfassungen, welche allesammt auf eine ausgedehnte Theilnahme der bürgerlichen Gesellschaft an der Herstellung und Durchführung des Staatswillens gerichtet sind, setzen

Digitized by Google

ohnehin das Element der Freiwilligkeit in Bewegung gegen die einseitige Entfaltung eines vom staatlichen Mittelpunkte kommenden Zwanges. Die Konsequenz dieser beliebten Verfassungsgrundsätze wirft mit dem Prinzipe der Volkssouveränität in der That den Gedanken eines öffentlich organisirten Zwanges dem entgegengesetzten Gedanken eines vieltausendköpfigen Einzelwillens in die Arme. Je mehr man sich in der Verfassung des besonderen Staatswesens dieser Konsequenz nähert, um so größere Zumuthungen macht man an die staatliche, das heißt sittliche Reife jenes Einzelwillens der großen Zahl; je weniger diese Zumuthungen gerechtfertigt werden, um so größer ist die Gefahr dieses Willens für das Gemeinwesen.

In diesem Dilemma bleibt kein anderer Ausweg, als die vorsichtige Zusammenfügung der Elemente des Zwanges und der freien Bereitwilligkeit. Ihrem Sinne nach eine langsame Erziehung für die Ausübung der öffentlichen Pflichten in immer weiteren Kreisen der bürgerlichen Gesellschaft.

§ 139. Unter den herrschenden Vorstellungen von dem Wesen der Selbstverwaltung sind etwa folgende zu unterscheiden.

Am verbreitetsten ist die Meinung, welche den Individualismus schlechthin mit dem Wesen der Selbstverwaltung identifizirt. Diese Meinung ist im Sinne der Betrachtungen unserer vorausgehenden Paragraphen zurückzuweisen.

In entschiedenem Gegensatze dazu steht die namentlich von Rudolph Gneist vertretene Ansicht, welche derselbe auf dem Boden des englischen Staatsrechts und des dort herkömmlichen Selfgovernment seit vielen Jahren und in häufiger Wiederholung dargelegt hat.

Diese Ansicht Gneist's*) besteht darin. Das Selfgovernment ist ein System der Staatsverwaltung, ein zweites ergänzendes System zur Ausführung des Staatswillens, umfassend solche Funktionen, welche sich zu einer Handhabung im Nachbarverbande eignen; alle Aemter des Selfgovernment haben den reinen und vollen Amtscharakter, weil dasselbe beruht auf einem Auftrage des Staates an die Kommunen. Der Umfang des Selfgovernment bestimmt sich folgerecht nach staatlichem Bedürfniß, nicht aber nach den sozialen Interessen einzelner Gesellschaftsklassen, welche eine erhöhte Geltung suchen. Die englische Gesetzgebung

*) Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen, mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreisordnungen in Preußen. 1869. S. 95 ff.

Digitized by Google

hat dabei den Grundsatz festgehalten: der Ortsgemeinde an persönlicher Thätigkeit und Steuerlast zuzumuthen, was sie tragen kann; was darüber hinausgeht, dem Kreisverband aufzulegen; was dessen Kräfte übersteigt, durch Staatsbeamte und Staatsgelder zu bestreiten. Die daraus hervorgehende „Dezentralisation" ist nur Dezentralisation der Verwaltung, nicht Dezentralisation der Gesetzgebung und der Besteuerung. Da aber alle öffentlichen Lasten persönlicher und sachlicher Art im Widerspruche zu den nächstliegenden Interessen der bürgerlichen Gesellschaft stehen, so kann kein Selfgovernment bestehen ohne einen ernstlich gemeinten und rechtlich gehandhabten Zwang. Das Selfgovernment, indem es so Amtspflichten mit den besitzenden Klassen zwangsweise verbindet, stellt die innere Verbindung von Staat und Gesellschaft in den einzelnen Gliedern und in dem täglichen Leben des Staats dar.

Dieses das Wesen der Selbstverwaltung im Sinne von Gneist, wie er es am englischen Staate nachgewiesen und als mustergültig für Deutschland dargestellt hat.

Anders Lorenz von Stein. Für ihn*) zerfällt das gesammte Gebiet der Selbstverwaltung in zwei große, wesentlich verschiedene Grundformen, die eigentlichen Selbstverwaltungskörper und das Vereinswesen. Beide haben, nach Stein, den Charakter von öffentlichen Persönlichkeiten. Zu den ersteren rechnet er nicht blos das, worin Gneist den Begriff des Selfgovernment aufgehen läßt, sondern auch die „Körperschaften", deren Wesen darin bestehe, vermöge eines bestimmten Kapitals einen bestimmt begrenzten Verwaltungszweck zu verwirklichen, und deren Arten in drei Gruppen zerfallen, nämlich die eigentlichen Korporationen, die Stiftungen und die öffentlichen Fonds. Das Vereinswesen aber fällt insoweit unter den Begriff der Selbstverwaltung, als es sog. „Verwaltungsgesellschaften" zum Gegenstande hat, welche (im Gegensatze zu „Erwerbsgesellschaften") auf Grundlage ihres eigenen Kapitals eine Verwaltungsfunktion vollziehen und sich durch die Vollziehung dieser Funktion einen Erwerb für ihre Mitglieder schaffen. Die beiden Hauptbeispiele für solche Verwaltungsgesellschaften sind die Eisenbahnaktiengesellschaften und die Notenbankaktiengesellschaften.

Man sieht, diese erweiterte Auffassung der Selbstverwaltung zieht Gebiete in den Begriff der Selbstverwaltung hinein, welche durch die Ansicht Gneist's entschieden abgelehnt werden. Wie auf der einen Seite Stiftungen u. s. w. ihre Zwecke nur unter Aufsicht des Staats, aber als selbständige freiwillige Organe (verschieden von den staatlich-kommunalen

*) Lehrbuch der Finanzwissenschaft. 5. Auflage. 1885. Erster Theil. S. 57 ff.

Digitized by Google

Organen) erfüllen, so sind auch die sogenannten Verwaltungsgesellschaften ihrem Wesen nach Bestandtheile jenes uns bekannten Systems privater Unternehmungen, deren egoistisch-spekulatives Interesse wohl durch staatliche Regulative eingedämmt werden mag, aber dadurch niemals zu einem Organe der Selbstverwaltung erhoben werden kann. Würde es richtig sein, daß die obrigkeitliche Kontrole irgend ein privates Erwerbsunternehmen zu einem Organe der Selbstverwaltung machen kann, so würde das gesammte System dieses privaten Erwerbswesens konsequent in das System der Selbstverwaltung überfließen und damit eben jene Konsequenz gezogen sein, welche wir abgewiesen haben.

§ 140. Aber auch das richtig verstandene Selfgovernment kann aus Vorliebe für lokale Dezentralisation im Gegensatze zu der fortschreitenden Nothwendigkeit der zentralistischen Staatsentwicklung in seiner Bedeutung überschätzt werden. Theils sind es die Regungen einer unklaren Romantik, welche die einfachen Verhältnisse primitiv-demokratischer Staatsgebilde zum unwandelbaren Maaßstabe eines großen entwickelten Staatswesens machen; theils ist es die Voreingenommenheit für gewisse Axiome des Radikalismus im Gegensatze zu der nüchternen Erkenntniß der thatsächlichen Lebensbedingungen eines heutigen Staatswesens — beides wirkt zusammen, um uns abermals ein Ideal für das Zusammenleben erstrebenswerth scheinen zu lassen, welches an den wirklichen Menschen in dem heutigen Staate und in der heutigen Gesellschaft in nichts zerfällt.

So ist in dem Engländer Toulmin Smith*) ein fanatischer Verehrer der demokratischen Grundlagen der angelsächsischen Selbstverwaltung aufgetreten, welcher der typische Vertreter für eine andere Richtung von Mißverständnissen über das Wesen der Selbstverwaltung geworden ist. Große Wahrheiten sind hier mit großen Verkehrtheiten vermengt worden.

Das lokale Selfgovernment ist, nach Toulmin Smith, die eigentliche Grundlage einer freien Staatsverfassung und die einzige wirksame Garantie für die Verantwortlichkeit derer, welche die Herrschaft in Händen haben. Durch die Institutionen des lokalen Selfgovernment allein ist es möglich,

*) Vgl. u. a. dessen Schrift „Government by commissions illegal and pernicious, the constitutional principles of taxation, the rights, duties and importance of local selfgovernment. London 1849. Dazu vgl. L. Bucher, Der Parlamentarismus wie er ist. Berlin 1855.

Digitized by Google

die Interessen der einzelnen Kreise angemessen zu wahren, sie ausreichend zu erörtern und ihr Verständniß zu sichern. Durch sie allein ist eine eifersüchtige Kontrole der Uebergriffe möglich, zu welchen die mit den allgemeinen Angelegenheiten der Nation Betrauten sich versucht fühlen. Durch sie wird auch der Geist der Gesammtheit besser befähigt, die allgemeinen Staatsinteressen zu begreifen und zu behandeln. Durch sie wird namentlich eine Schutzwehr gegen Anarchie und Gewaltthat geschaffen, weil sie die Bürger daran gewöhnen, in friedlicher und gesetzlicher Weise dem öffentlichen Willen Ausdruck zu geben.

Diese an sich bedeutsamen, ja ewigen Wahrheiten über die Natur jedes freien Staatswesens werden aber in eine falsche Beleuchtung gestellt, wenn man sie durch Berufung auf die ältesten Institutionen des Landes, wie es bei T. Smith geschieht, zur ausschließlichen Norm für die Gegenwart zu erheben sucht und für die eigenthümlichen Ansprüche eines großen modernen Staatswesens an diesem Maaßstabe nichts zu finden weiß, als Verneinung*). Das harte Urtheil über die fortschreitenden Maaßregeln der Zentralisation in Gesetzgebung und Verwaltung trifft mit Unrecht die regierenden Parteien, die Parlamente, die Staatsmänner u. s. w.; in erster Reihe stellt es blos die Thatsache fest, daß ohne fortschreitende Zentralisation die wachsenden Aufgaben eines großen zivilisirten Staatswesens nicht zu erfüllen sind, und freilich auch, daß gegenüber dieser zentralistischen Entwicklung die alten Traditionen des lokalen Selfgovernment immer weniger genügen. Ja, es sind wiederum nicht blos politische Gründe, wenn diese Verschiebung der öffentlichen Aufgaben die relative Bedeutung des Selfgovernment verkümmert; es sind auch allgemein kulturhistorische, volkswirthschaftliche, sozialpolitische Wandlungen, welche die Neigung und Befähigung des modernen Bürgers für die Selbstverwaltung verändern; die Menschen werden andere, die Aufgaben des Gemeinwesens selber werden andere.

Als Ergebniß bleibt also auch von dieser Seite her ein begrenztes Gebiet der Selbstverwaltung, welches in seinen Schranken ebenso wichtig, wie es doch zugleich auf seine Schranken zurückverwiesen werden muß. Wo aber diese Schranken liegen, das wird durch bestimmte Gründe, theils historischer, theils technischer Art, nachgewiesen, die wir im vorausgehenden (vierten) Kapitel kennen gelernt haben

*) Es ist bezeichnend, daß sich T. Smith mit dem Individualismus des Dr. Ure sympathisch zusammenfindet, vgl. u a. Government by commissions p. 266 ff.

Digitized by Google

§ 141. Die wirkliche Selbstverwaltung zerfällt in jedem heutigen Staatswesen, wie im Grunde zu allen Zeiten, in zwei Elemente — das Element persönlicher Leistungen und das Element sachlicher Leistungen.

Die sachlichen Leistungen sind durch ihren ökonomischen Charakter deutlich bestimmt als ein Opfer, welches dem Gemeinwesen aus staatsbürgerlicher Pflicht im Allgemeinen oder aus besonderem Anlasse dargebracht wird. Wir werden in dem nächsten Abschnitte darüber sprechen. Die persönlichen Leistungen dagegen schweben, eben wegen ihres nicht in das Oekonomische übersetzten Charakters, in einem psychologisch unbestimmten Bereich, unbestimmt wegen der schwer faßbaren und noch schwerer abgrenzbaren Empfindungen, welche sich an die persönlichen Leistungen der Selbstverwaltung knüpfen. Gneist nennt dieselben „Ehrenamt", indessen wesentlich im Gegensatze zum bezahlten Amte des berufsmäßigen Verwaltungsmannes und Juristen; die Bezeichnung der „Ehre" dient hier vielmehr als Negation der Amtsbesoldung. Positiv dagegen dürfte sie blos als der Ausdruck des Ideals vom Amte dienen, als Anrufung derjenigen Empfindung, mit welcher das Amt in der Selbstverwaltung ausgeübt werden sollte, ohne thatsächlich immer oder irgendwo so ausgeübt zu werden. Wäre dem nicht so, wäre das sog. Ehrenamt auch im positiven Sinne und durchweg eine als Ehre empfundene Thätigkeit für das Gemeinwesen, von ebenso durchgreifender, konstanter Qualität wie auf der anderen Seite die sachlichen Leistungen für die Selbstverwaltung und für die Staatsverwaltung einen durchgehends ökonomischen Charakter tragen — dann wäre die Würdigung der Ehrenämter im Systeme des Staatshaushaltes (Gemeindehaushaltes) sehr vereinfacht. Sie wären, wie die sachlichen Leistungen entschieden ökonomischer Art sind, so ihrerseits entschieden nichtökonomischer Art, und sie gehörten damit in die Erörterungen der Finanzwissenschaft gar nicht hinein.

So einfach ist nun in Wirklichkeit die Sache um dessentwillen nicht, weil, wie schon angedeutet worden, bei den persönlichen Leistungen der Selbstverwaltung (Schöffenamt, Geschwornenamt, Steuereinschätzungsbehörde, Kommunalverwaltung in ihren verschiedenen Zweigen) neben der Ehre, die hier vielmehr als Idee vorschwebt, die entschiedene Empfindung einer Last und damit eines ökonomischen Opfers Platz greift. Auch wird dieses für praktische Zwecke deutlich dadurch, daß selbst gegenüber dem vorhandenen guten Willen des einzelnen Bürgers, die Ehre des „Ehrenamts" angemessen zu empfinden, die ökonomische Lage eine so dürftige ist, daß die Thatsache eines ökonomischen Opfers durch eine öffentliche Besoldung aus anderweit aufgebrachten finanziellen Mitteln gesetzlich anerkannt werden muß.

Digitized by Google

§ 142. Die Tragweite dieser Erwägungen reicht augenscheinlich über das Gebiet der Selbstverwaltung hinaus. Ihre hauptsächliche Bedeutung hat sie vielmehr im Gebiete des Wehrdienstes. Eine zutreffende finanzielle Würdigung dieser Seite persönlicher Leistungen für das Gemeinwesen, die doch von so großem Umfange und Gewichte für Staat und Bevölkerung ist, gehört zu den schwierigsten Problemen der Oekonomie.

Eine wissenschaftlich befriedigende Vergleichung der Militärlast verschiedener Staaten mit verschiedener Wehrverfassung gehört daher geradezu in den Bereich der Unmöglichkeit.

Denn die heute übliche allgemeine Wehrpflicht im strengen Sinne eines „Ehrenamtes" aufzufassen und dadurch ihrer ökonomischen Tragweite für die zur Wehrpflicht herangezogenen Bürger überhaupt nicht gerecht zu werden, ist unmöglich, wenn man die Lebenswahrheit nicht einem überspannten Begriffe opfern will. Jene Last dagegen (und eine Last ist sie unzweifelhaft) nach einer verbreiteten Manier auf den Werth von Tagelöhnen des Erwerbslebens zu reduziren und damit ungeheure Summen der finanziellen Belastung herauszurechnen, ist beinahe ebenso verkehrt; denn zwar wird mit Recht die ökonomische Bedeutung der Wehrpflicht als einer im Dienste des Gemeinwesens getragenen Last anerkannt, aber die einfache Art der Berechnung ihres Werthes entspricht gerade dem besonneneren ökonomischen Nachdenken nicht. Dieses steht nämlich vor der Schwierigkeit: einmal, daß es bedenklich ist, die persönliche Last der allgemeinen Wehrpflicht schlechthin als ökonomische Arbeit zu fassen; zweitens, daß selbst bei Hintansetzung dieser Bedenken sich andere Bedenken einstellen, nämlich darüber, wie man nun diese ökonomische Leistung auf eine zutreffende Art in Geldeswerth übersetzen soll.

Die ersteren Bedenken sind die folgenden. Wie es freilich eine Uebertreibung ist, den Wehrdienst lediglich als eine Ehre aufzufassen, um dadurch den Gedanken an eine ökonomische Würdigung als ein Opfer von Leben und Lebensgenuß von vornherein abzuweisen, so ist es auf der anderen Seite gewiß auch nicht richtig, in dem Wehrdienst eine öffentliche Frohnpflicht zu sehen, welche sich von anderen Lasten für das Gemeinwesen blos durch die naturale Form unterscheidet und gemäß dem Wesen der modernen Volkswirthschaft als ein naturalwirthschaftlicher Rest der Vergangenheit ihrer Umsetzung in das Geldäquivalent wartet. Der Charakter der allgemeinen Wehrpflicht, der Gang der bisherigen Entwicklung, aus welcher dieselbe hervorgegangen, die Bedeutung, welche sie für die Vertheidigung der heutigen Kulturstaaten anerkanntermaßen hat, widerspricht einer solchen Auffassung. Die eigenthümliche sittliche Qualität dieser Leistung für das Vaterland, welche ihren spezifischen Werth aus-

Digitized by Google

macht im Gegensatze zu allen anderen Arten der Wehrverfassung, jene eigenartige Mischung verschiedener ethischer Elemente, und zwar neben einer unzweifelhaften Anstrengung und Mühsal das Moment einer großartig angelegten Erziehung zur Erweckung der schlummernden edleren Empfindungen, dazu der wohlthätigen Einflüsse des Dienstes in der Richtung der äußeren Kultur, der Gesundheit, Reinlichkeit u. s. w. — alles das verbietet uns, hier von einer einfachen ökonomischen Arbeitsleistung zu reden. Von jener Minderzahl der Dienstpflichtigen ganz zu schweigen, welche vermöge einer höheren geistigen und moralischen Bildung von vornherein über das gewöhnliche Niveau der Masse der Wehrpflichtigen erhoben sind und wenn nicht durchaus, doch in ganz anderem Grade für das Moment der Ehre in dem Wehrdienste zugänglich sind, auch durch mancherlei Zugeständnisse von außen her für diese Empfindung eine bemerkenswerthe Erleichterung empfangen.

Dieses ist das Eine. Die andere Schwierigkeit beruht auf der Unmöglichkeit, den selbst als ökonomische Leistung gleich anderen ökonomischen Leistungen gefaßten Wehrdienst angemessen zu taxiren. Wenn man Pferde züchtet, kann man deren Marktwerth berechnen und ihre Nutzung für die Armee gemäß dem sonstigen Werthe in Geld anschlagen. Menschen werden um ihrer selbst willen erzogen; sie haben daher keinen ökonomischen Werth, es sei denn, daß jene Voraussetzung nicht zutrifft, weil sie Sklaven, Werthobjekte im Besitze anderer Menschen sind. Der Versuch, den ökonomischen Werth (das heißt Verlust) der Militärjahre aus den üblichen Tagelöhnen zu berechnen, ist darum hinfällig, weil der arbeitsfähige Mann nur die Möglichkeit einer Verwerthung seiner Arbeitskraft in sich schließt, nicht schon die Gewißheit der Verwerthung. In unseren neuesten Verhältnissen des Arbeitsmarkts ist es umgekehrt sehr wahrscheinlich gemacht, daß die Hunderttausende von Wehrpflichtigen, welche in mehreren großen Staaten jahraus jahrein bei der Fahne stehen, in dem Falle, da Utopia Wahrheit würde und eine allgemeine Abschaffung der Kriegsheere stattfände, mit ihrem Arbeitsangebot den Arbeitsmarkt belasten und zu einem großen Theile arbeitslos bleiben würden. Während jetzt die Bevölkerungsmasse gleichsam darauf berechnet ist, daß jeder Zeit so und so viele Hunderttausende von Männern im Heeresdienste stehen und blos individuell wechseln.

Es bleibt also dabei, daß wir an der allgemeinen Wehrpflicht eine ökonomisch nicht faßbare Größe innerhalb der Leistungen für das Gemeinwesen haben, und daß dieses nur ein gesteigertes Beispiel für das ganze persönliche Element in dem Systeme der Selbstverwaltung ist.

Digitized by Google

II. Die Finanzen der Selbstverwaltung.

§ 143. Es ist wohl öfters behauptet worden, daß die sachlichen Mittel der Selbstverwaltung das nothwendige oder doch angemessene Korrelat ihrer persönlichen Leistungen seien; der persönlichen Seite der Selbstverwaltung solle das Steuerwesen der Selbstverwaltung entsprechen.

Dieses ist indessen blos zum Theil richtig. Und zwar aus Gründen, welche wir im vorausgehenden Kapitel kennen gelernt haben.

Es ist richtig, daß jene männliche Tüchtigkeit, welche durch die Selbstverwaltung zur thatkräftigen Theilnahme an den gemeinsamen Angelegenheiten des nachbarlichen Verbandes aufgerufen wird, ebenso wie die persönliche Arbeit so auch die ökonomischen Leistungen für die kommunalen Zwecke in erster Reihe selber aufzubringen berufen ist. Der Bürgersinn des freien Mannes fordert, daß der nächste Umkreis seiner Lebensinteressen in ähnlicher Weise auf seinen eigenen Kräften ruht wie der größere Umkreis des gemeinsamen Staatswesens.

Es wirken auch andere, minder pathetische Gründe in derselben Richtung zusammen.

So wird unzweifelhaft — wenn die übrigen Bedingungen die gleichen sind — die Nöthigung zur Aufbringung der finanziellen Mittel für die Ausgaben der Selbstverwaltung einen heilsamen Druck auf die Sparsamkeit der lokalen Verwaltung ausüben; wogegen jede Verfügung über Einnahmen, welche von außen her dem lokalen Verbande zufließen, die Gefahr der Verschwendung aus einfachen Gründen nahe legt.

Auch wird für die Aufbringung der Finanzmittel deren lokaler Charakter, gleichsam wie innerhalb einer großen Familie, günstigen Einfluß üben; er wird zwar, nach aller bisherigen Erfahrung, die staatsbürgerliche Unreife, welche sich ganz besonders bei dem Steuerzahlen zeigt, nicht durchaus besiegen; er wird aber der menschlichen Schwachheit entgegenkommen, indem die nähere Beziehung der gemeinsamen Opfer zu den eigenen Interessen der einzelnen Bürger innerhalb des kommunalen Bereiches das Pflichtbewußtsein unterstützt, die Sorgfalt der Steuerverwaltung verschärft. Beispielshalber hat in den Kantonen der Schweiz die einseitige Heranziehung der „Vermögenssteuer" und die Hintansetzung der „Einkommensteuer" für die kommunalen Haushaltungen den Erfolg, daß die für Gemeinde und Kanton einheitlich thätige kommunale Ein-

Digitized by Google

schätzungsbehörde für das „Vermögen" ein wesentlich schärferes Auge hat als für das „Einkommen", an dessen Besteuerung blos der Kanton ein Interesse hat (der ja freilich an sich klein genug und nicht sonderlich weit über die Grenzen der einzelnen Gemeinde hinausgeht). Es ist aus der Erfahrung an der preußischen Einkommensteuer hinreichend bekannt, wie die einzelnen Gemeinden einen — sittlich und politisch bedauernswerthen — Lokalpatriotismus entwickeln, um bei dem auch hier in kommunalen Händen ruhenden Einschätzungswesen für Staat und Gemeinde sich dagegen zu wehren, daß etwa die eine Gemeinde in höherem Maaße ihre Schuldigkeit in der gesetzmäßigen Steuerzahlung für den Staat erfülle als die andere Gemeinde; so daß thatsächlich, bei dem Mangel einer zureichenden Wahrung der gemeinsamen staatlichen Interessen bei der Steuereinschätzung, ein stillschweigendes Einverständniß darüber besteht, daß man mit einander sich möglichst weit ab von der Wahrheit befinde. Und jene oft erwähnten hohen Gemeindezuschläge zur Staatseinkommensteuer sind wenigstens zum Theil nichts anderes als die Form, in welcher man der Gemeinde zuwendet, was man dem Staate entzieht.

§ 144. Sprechen die erwähnten Gründe also für die Korrespondenz von lokalem Steuerwesen und Selbstverwaltung, so sprechen doch *erhebliche andere Gründe dagegen* und schränken die Durchführbarkeit jenes Ideals um ein Bedeutendes ein.

Der *erste* und nächstliegende Grund ist die Dürftigkeit der finanziellen Kräfte eines Selbstverwaltungskörpers, der sich damit auf die Hülfe eines größeren Ganzen, welchem er zugehört, angewiesen sieht. Wir haben uns schon davon überzeugt, daß mit fortschreitender Kultur und fortschreitender Staatsentwicklung auch die Solidarität der Theile mit dem Ganzen zunimmt, so daß einer derartigen Hülfsbedürftigkeit einzelner Theile die anderen Theile zu Hülfe zu kommen berufen sind. Auch von dieser Seite her zeigt es sich, daß die sich selbst genügende lokale Selbstverwaltung — im Sinne der uns bekannten demokratischen Romantik — in die Vergangenheit gehört, während dieselbe im heutigen Staatswesen einer wachsenden und zwar erfreulicher Weise wachsenden Zentralisation Platz macht.

Der *zweite* Grund ist der enge Zusammenhang der Aufgaben der lokalen Selbstverwaltung oder wenigstens einzelner dieser Aufgaben, mit den Aufgaben des Staatsganzen. Auch hier tritt uns die fortschreitende Zentralisation Hand in Hand mit dem Fortschritte der Gesellschaft und des Verkehrslebens entgegen. Ein hervorragendes Beispiel ist

Digitized by Google

das Armenwesen. Je beweglicher das Leben wird, je mehr die Masse der arbeitenden und damit der Verarmung nahestehenden Klassen sich in der Aufsuchung einer passenden Arbeitsgelegenheit von Ort zu Ort bewegt, je größer das volkswirthschaftliche Ganze wird, welches den Spielraum für diese Hin- und Herbewegung liefert — desto weniger darf man hoffen, durch eine blos lokale Versorgung der Armut, durch blos lokale Aufbringung der dazu erforderlichen Finanzmittel den Ansprüchen der finanziellen Gerechtigkeit zwischen dem einzelnen Orte und dem Staatsganzen zu genügen. Es handelt sich um eine Verpflichtung des ganzen Staatswesens und jeder Versuch, diese Verpflichtung den einzelnen lokalen Verbänden ausschließlich zuzuschieben, geräth in Widerspruch nicht blos mit der Gerechtigkeit, sondern auch mit der Zweckmäßigkeit der Durchführung. Es tritt eine Reihe von Fällen lokaler Ueberbürdung ein, in welchen das größere Ganze sich genöthigt sieht, mit seiner Hülfe beizuspringen.

Drittens kommt die finanztechnische Seite der Angelegenheit in Betracht. Bei den großen Mühsalen, welche wir heute allenthalben beobachten, den Mühsalen einer zweckmäßigen, möglichst wenig drückenden, möglichst leicht ertragenen Auflegung der Steuerlasten für Gemeinde, Staat und Reich, kann keine Besteuerung auf die entscheidende Berücksichtigung der möglichst zweckmäßigen Steuerformen Verzicht leisten. Von ihnen hängt es wesentlich ab, ob es gelingt oder nicht, den wachsenden Steuerbedarf jedes heutigen Gemeinwesens ohne große Unzufriedenheit der Steuerzahler aufzubringen. In ihnen liegt die Handhabe, durch geschickte Auswahl der richtigen Mittel einen elastischen Apparat herzustellen, welcher den neuen Bedürfnissen schmiegsam entgegenkommt.

Daher denn die Nothwendigkeit für die Finanzen der Selbstverwaltung sich diesem Gebote der Zweckmäßigkeit unterzuordnen. Liegen also die angemessenen finanztechnischen Organe zur Erhebung eines Steuerbedarfs der Gemeinde u. s. w. in einem größeren Bereiche als in demjenigen, welcher durch die Grenzen der Gemeinde u. s. w. gegeben ist, so wird das größere Ganze der Steuererheber für die kleineren Verbände, und es wäre ein verkehrter Doktrinarismus, diese Rücksicht der Zweckmäßigkeit einem abstrakten Ideale von Selbstverwaltung des Steuerwesens zu opfern. Allerdings ist die Voraussetzung, welche dieser Kontroverse zu Grunde liegt, durchaus nicht immer eine thatsächlich zutreffende. Vielmehr hat sich gerade in neuester Zeit die Erkenntniß ausgebreitet, daß für einen gesunden Realismus des Steuerwesens auch die Gemeinden ein dankbarer Schauplatz sind und daß wir in dieser Beziehung von den

Digitized by Google

(im Steuerwesen ebenso praktischen wie konservativen) Franzosen viel zu lernen haben*).

§ 145. Der umgekehrte Fall von dem hier vorgesehenen Verhältniß kann dann eintreten, wenn ein öffentliches Interesse vorliegt, lokale Angelegenheiten durch zentrale Organe des Staatsganzen zu besorgen. Es rechtfertigt unter solchen Umständen dasselbe öffentliche Interesse, welches die zentralistische Verwaltung der lokalen Angelegenheit veranlaßt, auch eine Hergabe zentraler Finanzmittel für die Bestreitung der Ausgaben des lokalen Bedarfs. Weil aber doch auf der anderen Seite das lokale Interesse nicht aufhört, bei diesem Verwaltungszweige betheiligt zu sein, obwohl derselbe in den Händen der Staatsverwaltung ruht, so entsteht eine Verbindung zentraler und lokaler Finanzmittel behufs Bestreitung der entstehenden Kosten.

Ein Beispiel für dieses Verhältniß liegt vor in der Verwaltung der städtischen Polizei durch staatliche Organe, wie dieselbe theils im Auslande, theils in Deutschland (in Preußen, im ehemaligen Königreich Hannover u. s. w.) besteht oder bestanden hat. Bei einer gewissen Größe und Bedeutung der Städte glaubt die Staatsverwaltung die Handhabung der Polizei nicht mehr der Selbstverwaltung ohne Gefahr für das Gemeinwesen anvertrauen zu können. Sie behält sich daher selber vor, diesen Theil der kommunalen Verwaltung durch ihre eigenen Beamten versehen zu lassen. Es ist nicht blos ungerechtfertigt, diese zentralisirte Behandlung der städtischen Polizei vom Standpunkte der Selbstverwaltung unbedingt zu verwerfen; denn die Selbstverwaltung ist nicht um ihrer selbst willen da, es fragt sich vielmehr in jedem Falle, wie weit ihre Kräfte und ihre Leistungen für das Gemeinwesen reichen, wo ihre Grenzen sind, wo sie einer Ergänzung durch Staatsorgane bedarf**). Es ist auch ungerechtfertigt, die staatliche Besorgung einer kommunalen Aufgabe zum entscheidenden Grunde für die staatliche Aufbringung der dafür erforderlichen Kosten zu machen; denn das in erster Reihe doch lokale Interesse an der Erfüllung dieser Aufgabe wird dadurch nicht beseitigt, daß ein weitergehendes öffentliches Interesse des Staatsganzen damit konkurrirt,

*) Vgl. von Reitzenstein, Ueber indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden, ein Beitrag zur Reform der Gemeindesteuern. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. 1884. N. F. Band IX.

**) Ueber das Verhältniß der Polizei zur Selbstverwaltung der Städte in Preußen vgl. die Erwägungen bei Reform der Städteordnung: Ernst Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation (1881) S. 308 ff.

Digitized by Google

und noch weniger dadurch, daß etwa — was sehr wohl möglich — die Einsicht für die Staatsverwaltung maaßgebend ist, es seien die Organe der Selbstverwaltung schon für das eigene lokale Interesse der städtischen Sicherheit und Friedensbewahrung nicht ausreichend.

§ 146. Nach den in den voraufgehenden Paragraphen gemachten Einschränkungen bleibt nun unzweifelhaft ein gewisses Gebiet der Selbständigkeit für die Finanzen der Selbstverwaltung übrig. Indessen auch dieses muß so gestaltet sein, daß es dem Wesen des heutigen Staats entsprechend sich einfügt in das größere Ganze. Ebenso wenig wie die Selbstverwaltung selber mit lokaler Autonomie verwechselt werden darf, ebenso wenig hat der heutige Staat für ein souveränes Steuerwesen der Selbstverwaltungskörper Raum. Wie der Selbstverwaltungskörper, so ist auch sein Steuerwesen ein Bestandtheil des Staatsganzen.

Hieraus folgt zuvörderst, daß es blos eine finanztechnische Unterfrage der Selbstverwaltungsfinanzen ist, ob man der mehr zentralistischen Einrichtung von Kommunalsteuer-Zuschlägen oder der mehr dezentralistischen Einrichtung von eigenen Gemeindesteuern den Vorzug giebt. Es liegt nahe, daß Staaten von stark entwickelter Zentralisation, wie Frankreich, die Kommunalsteuer-Zuschläge kennen; daß dagegen Staaten von überwiegender Dezentralisation, wie England, den Selbstverwaltungskörpern ein selbständiges Steuerwesen einräumen, oder daß sie vielmehr, historisch richtiger angesehen, jene ältere Entwicklung von der Autonomie der lokalen Verbände zur Selbstverwaltung herab im Sinne der staatlichen Zentralisation nicht weiter geführt haben.

Für alle praktischen Zwecke liegt die Entscheidung wesentlich in der Zweckmäßigkeit der finanziellen Belastung durch angemessene Vertheilung der Gesammtlast von Staat, Gemeinde u. s. w. auf verschiedene tragfähige Stützpunkte vermöge richtiger Auswahl und Heranziehung der verschiedenen Steuerformen. Nicht aus irgend einem Grunde der Zentralisation oder der Dezentralisation, sondern wegen der finanztechnischen Unzweckmäßigkeit ist das Uebereinanderthürmen der direkten Kommunal- und Staatssteuern im heutigen Preußen so reformbedürftig. Die Aufgabe der Reform besteht in einer Erleichterung des unverhältnißmäßigen Druckes und der einseitig starken Belastung, welche auf eine einzelne Seite des Steuersystems und deren gebrechlichen Apparat gewälzt ist.

§ 147. Indessen auch unabhängig von dieser Frage und über dieselbe hinaus muß der Grundsatz obenan stehen, daß alles Steuer-

Digitized by Google

wesen der Selbstverwaltungskörper dem staatlichen Aufsichtsrechte unterworfen, daß Art und Umfang der einzelnen Maaßregeln der Besteuerung von der Gesetzgebung und von der Genehmigung der zentralen Instanzen abhängig gemacht werden. Dieses nicht aus irgend einem Grunde der Mißgunst gegen eine freie Entfaltung der lokalen Selbständigkeit, sondern als Folge der nothgedrungenen Ordnung und Einheitlichkeit in der Gesammtbelastung der Mitglieder der Staatsgesellschaft.

Wenn in dieser Richtung die Staatsgesetzgebung und Staatsverwaltung eine unveräußerliche Pflicht erfüllt zur Wahrung der Interessen des Staatsganzen, so treten freilich manche andere Rücksichten noch hinzu, welche nach vielfältiger Erfahrung auf die Lücken der Selbstverwaltung deuten.

Zunächst behält hier, wie allenthalben im Gesammtgebiet des staatlichen Lebens, die Zentralgewalt die Aufgabe, im Gegensatze zu dem Einflusse der sozialen Mächte ihre korrigirende Hand eingreifen zu lassen, so oft es dessen bedarf. Wenn überhaupt und in jedem Gemeinwesen die menschliche Gebrechlichkeit die Gefahr mit sich führt, daß die Gelegenheit zu öffentlichem Einfluß eine Gelegenheit zur Ausbeutung dieses Einflusses für die Interessen der eigenen Klasse wird, so ist doch die Remedur nirgends so leicht möglich als bei einem Gemeinwesen, welches nicht souveräne Gewalt ausübt, sondern blos ein Theil eines größeren Ganzen ist. Während die souveräne Staatsgewalt, falls sie an solchen Gebrechen leidet — und sie leidet daran einigermaßen allenthalben — nur in sich selber und in ihrer eigenen fortschreitenden Umgestaltung zum Ideale der Staatsidee hin die Abhülfe suchen darf, ist jedes lokale Organ als ein Theil dem Ganzen unterthan und kann von hier aus als von einer höheren Instanz die Abstellung des öffentlichen Unrechts erlangen, sofern das Verhältniß der Selbstverwaltung zur Staatsverwaltung angemessen geordnet ist.

Schutz der unteren Volksklassen gegen die Klassengesetzgebung und Klassenverwaltung der oberen Schichten, Schutz der oberen Klassen gegen eine demokratische Herrschaft der besitzlosen oder kleinbesitzlichen Mehrzahl, welche nach menschlicher Weise das Unrecht, das ihr so lange widerfahren, jetzt in das Gegentheil verkehren und statt des Amboßes der Hammer sein will — das Eine wie das Andere, wenn es in einer Gemeindeverwaltung sich zeigt und wenn nicht der ganze Staat an dem gleichen Gebrechen krankt, kann durch eine richtige Kontrole vom Mittelpunkte des Staates her ausgeebnet werden. Die Staatsverwaltung soll hier der unparteiische Dritte sein, welcher unabhängig von dem Zuge

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.
Digitized by Google

sozialer Interessen, die Gerechtigkeit vertheidigt im Kampfe der verschiedenen Klassen.

Es sind nicht immer gerade die Interessengegensätze zwischen Arm und Reich, zwischen höheren und niederen Klassen. Auch innerhalb dieser einzelnen Gruppen giebt es Gegensätze, Klassenunterschiede zweiter Ordnung. So der Interessenzug des erbgesessenen Pfahlbürgerthums, welches in der Selbstverwaltung des Einschätzungswesens für einander eine strafwürdige Konnivenz, für die Steuerpflichtigen des höheren Standes, des Beamtenthums, der auswärtigen Herkunft ein überaus scharfes Auge hat. Hier kann blos geholfen werden durch Hinzuziehung staatlicher Organe, welche zwar der lokalen Kenntniß der Selbstverwaltungsorgane nicht entrathen können, aber ihrerseits die moralische Stütze dieser Kenntniß in der Richtung der Wahrhaftigkeit und staatlichen Pflichterfüllung bilden sollen. Dieses um so mehr, wenn es sich zugleich oder gar in erster Reihe um eine Selbstverwaltungsfunktion im Dienste des staatlichen Steuerwesens handelt.

§ 148. Wenn über die Schranken der Gerechtigkeit in der Vertheilung der finanziellen Lasten unter die verschiedenen Klassen des Gemeinwesens die Ansichten immer schwankende sein werden, so giebt es doch gewisse Entartungen, die zu handgreiflich sind, um Raum für Zweifel übrig zu lassen. Auch fehlt es leider nicht an bitteren Erfahrungen dieser Gattung.

Wir denken hier an den verschwenderischen Leichtsinn, welcher durch die heutige Entwicklung des öffentlichen Kredits so gefährliche Verlockungen empfangen hat, und dann in der That mit demjenigen geendet hat, was allenthalben die Folge solches Leichtsinnes ist — mit dem Bankerott. Je größer die Autonomie der lokalen Selbstverwaltung ist, das heißt mit anderen Worten, je unentwickelter das Staatswesen ist (und nicht, wie die Irrlehren des Radikalismus wähnen, je fortgeschrittener) — desto größer ist der Spielraum für solche finanzielle Thatsachen. Je mehr die Verwaltung der Gemeinde den Atomen des sog. Volkswillens, das heißt in Wirklichkeit einem unverantwortlichen Demagogenthum überlassen ist — desto rücksichtsloser wird dem Parteigetriebe des Augenblickes die vernünftige Berechnung der Zukunft preisgegeben.

Wie für andere pathologische Erscheinungen hat auch in dieser Hinsicht die moderne Demokratie ein ergiebiges Versuchsfeld geliefert*).

*) Vgl. darüber den amerikanischen Nationalökonomen Henry C. Adams, Public debts (1888), welcher die Erfahrungen seiner Heimath erörtert. Er sagt u. a. (p. 25):

Digitized by Google

Und es sind für die wissenschaftliche Erörterung der heutigen Jurisprudenz geradezu neue Objekte dadurch entstanden*).

Eine ordentliche Obervormundschaft über den Finanzhaushalt der Gemeinden und sonstigen Selbstverwaltungskörper, wie sie in dem Wesen eines geordneten Staatswesens liegt, hat solchen Ausartungen demagogischer Finanzwirthschaft vorzubeugen.

III. Die freiwilligen Leistungen.

§ 149. Nachdem wir über das Wesen und die Finanzen der Selbstverwaltung gesprochen, ist der Raum frei gemacht für ein Gebiet öffentlicher Leistungen, vor dessen Ueberschätzung wir bereits in allgemeineren Umrissen gewarnt haben, welches aber unter allen Verhältnissen und namentlich im heutigen Staatshaushalte seinen Platz behauptet und daher aus der Erörterung nicht ganz herausfallen darf — die freiwilligen Leistungen der einzelnen Privaten für das Gemeinwesen, im Dienste öffentlicher Aufgaben und in Konkurrenz mit dem strafferen Systeme der Staats- und Selbstverwaltung.

Ueber das Ideal sind wir wohl im Klaren. Es wäre sicherlich das Höchste und Wünschenswertheste, wenn die Gesammtheit alles dessen, was heutzutage für Reich, Staat, Gemeinde geleistet wird, aus freien Stücken dargebracht würde — aus freier Neigung, aus freier Erkenntniß, aus der Kraft eines erleuchteten und freudigen Pflichtgefühls für das Staatsganze. Da es nun fernab liegt, daß dieses Ideal Wirklichkeit wäre, bleibt es immer doch, ja desto mehr erfreulich, wenn wenigstens ausnahmsweise Einiges in dieser Weise geschieht, und wir wollen uns die Freude darüber nicht verkümmern lassen, sofern wir wirklichen Grund dazu haben.

Auch wird es uns gar nicht so leicht gemacht, auf dieses Ideal zu verzichten. Denn all die Mühsal des wirklichen Steuerwesens kommt

---

„the great danger to self-government in the United States lies in municipal corruption, and municipal corruption is in large measure traceable to the manner in which cities have used their credit."

*) Vgl. F. Meili, Die Schuldexekution und der Konkurs gegen Gemeinden. Zürich 1880. Die ökonomische Lage der Gemeinde Turbenthal (Kanton Zürich). Finanzielles Gutachten von H. Cramer-Wyß, und juristische Glossen von Professor Dr. Meili, Advokat in Zürich. 1888.

Digitized by Google

doch zum großen Theile daher, daß der Zwang der Steuergesetzgebung und Steuerverwaltung an der Sprödigkeit der Empfindungen für das Gemeinwesen einen Widerstand findet, mit welchem er einen mühseligen, ja vielfach erfolglosen Kampf führt. Der Erfolg dieses Zwanges beruht auf den Fortschritten der relativen Bereitwilligkeit der Bürger zwar nicht ausschließlich, aber doch in bedeutendem Umfange. Man vergegenwärtige sich nur, daß der Gegensatz der „direkten" und der „indirekten" Besteuerung wesentlich mit dieser Frage verknüpft ist; indem es sich um das Problem handelt, der mangelnden Bereitwilligkeit zur Steuerzahlung durch geschickte Steuerformen zweckmäßig beizukommen, wie man dem Kinde die Medizin in einer Form beizubringen sucht, die ihm mundet. Man vergegenwärtige sich ferner, daß die heutigen Verfassungseinrichtungen in allen zivilisirten Staaten jenem Elemente der freiwilligen Bereitwilligkeit für das Gemeinwesen einen unwiderstehlichen Einfluß auf Gesetzgebung und Verwaltung einräumen. Die politische „Freiheit" beruht darauf, daß die „Gesellschaft" ihren Willen im Staate zur Geltung bringt, daß sie auf diese Weise nicht blos eine realistische Hemmung bildet für überspannte Pläne des politischen Idealismus, sondern auch ein beständiges Schwergewicht ausmacht, welches jede Maaßregel in der Richtung der Staatsidee auf ihr tieferes Niveau herabzieht.

Wer die Beispiele für diese Erscheinung sucht, der braucht blos hineinzugreifen in die nächstliegenden Erfahrungen jedes heutigen Staatswesens, nicht zum wenigsten diejenigen des preußischen Staates, der Mühsal seiner Steuerreformen, der Lücken seiner Steuerverwaltung.

Also zu einer geringschätzigen Abweisung jener idealen Potenz der freien Bereitwilligkeit für die finanziellen Leistungen, indem man von der Höhe der staatlichen Einrichtungen herabsieht, hat man keineswegs Anlaß. Man muß vielmehr von einer Entwicklung in jener Richtung sehr Vieles für den Fortschritt des Finanzwesens hoffen.

Dagegen ist es zweckmäßig, sich vor bequemen Täuschungen zu hüten, welche die Leistungen der unbedingten Freiwilligkeit am Maaßstabe des wirklichen Gesammtbedarfes von finanziellen Leistungen überschätzen.

Hiezu ist es angemessen, die wirklichen Leistungen der Freiwilligkeit etwas näher ins Auge zu fassen.

§ 150. Zunächst der Umfang der freiwilligen Leistungen, am Maaßstabe des öffentlichen Gesammtbedarfs gemessen.

Es soll keiner edlen Regung zur werkthätigen Barmherzigkeit die

Digitized by Google

gebührende Anerkennung versagt werden. Aber diese Anerkennung kann die Thatsache nicht beseitigen, daß selbst die edelsten Anstrengungen der freiwilligen Hülfeleistung, wie wir sie in deutschen Landen zu beobachten gewohnt sind, in ihrer Gesammtheit nur einen bescheidenen Bruchtheil ausmachen von demjenigen, was für den in Frage stehenden Zweck erforderlich ist. Gerade die eigenthümlich pathetischen Anlässe solcher freiwilligen Barmherzigkeit beweisen in dieser Hinsicht um so mehr, weil sie schon die äußersten Gipfel freiwilliger Anstrengung erreichen, weil sie gleichsam das Experiment dafür liefern, was bei äußerster Anstrengung, bei denkbar günstigsten Bedingungen der moralischen Disposition auf diesem Wege zu erlangen ist.

Wenn wir etwa die Opfer vergleichen, welche das Militärwesen der deutschen Staaten und der deutsch-französische Krieg obenein den deutschen Finanzen zugemuthet haben, mit der Summe aller „Liebesgaben", welche unter dem unmittelbaren Eindruck des Kriegselends zusammengebracht worden sind, so treten die letzteren in ein Verhältniß zu den ersteren etwa von der Art und Bedeutung, wie die dem Genesenden gereichten leichten Erquickungen zu dem ganzen kostbaren Apparat der Krankenpflege.

Es sollte freilich anders sein, und es ist eine Hoffnung vorhanden, daß namentlich die große Leistungskraft der höheren Schichten des Wohlstandes in ganz anderem Umfange, als bisher, ihre sozialen Pflichten allmälig erfüllen lernt, daß sie auf diese Weise Angesichts der großen sozialen Gegensätze des Zeitalters in ihrem eigensten Interesse die Mittel der Versöhnung zu finden weiß. Indessen bisher ist trotz des bestechenden Scheines nur sehr Unzureichendes gethan.

Die Hoffnung liegt in den Beispielen anderer Zeiten und Länder, welche auf die Möglichkeit einer Umbildung der Sitten und sittlichen Vorstellungen deuten. So in den Gewohnheiten, die wir in den alten Städten und ihrem Stiftungswesen, in den Schweizer Kantonen, dann aber namentlich in den Vereinigten Staaten von Amerika beobachten. Es ist eine mühsame Untersuchung, festzustellen, wie die ethischen Faktoren der alten Zeit, wie diejenigen der neuen Zeit in dieser Hinsicht eingewirkt haben. Einerseits darf man wohl annehmen, daß die Zersetzung in der heutigen Erwerbsgesellschaft die egoistischen Faktoren gestärkt hat, ja daß der wachsende neue Reichthum die Neigung zu gemeinnützigen Opfern vermindert hat, wie denn der in der englischen Gemeinnützigkeit der letzten Menschenalter viel erfahrene Graf Shaftesbury geradezu behauptet*),

*) The life and work of the seventh Earl of Shaftesbury, by Edwin Hodder. 1888. p. 597.

Digitized by Google

mit jedem Jahre werde die Schwierigkeit, Geld für Wohlthätigkeitszwecke aufzubringen, größer und werde immer größer werden mit dem Anwachsen des Reichthums; denn die Liebe zum Gelde und die Lust am Zusammenhalten nehme zu mit der Größe des Besitzes.

Jedoch einigermaßen anders scheint doch das Zeugniß zu lauten, welches die Vereinigten Staaten in sprechenden Thaten liefern. Eine Reihe von freiwilligen Opfern für das Gemeinwesen, die im Vergleiche zu unseren Gewohnheiten so großartig sind, daß sie mit Bewunderung genannt werden. Ein Kaufmann in Baltimore, Johns Hopkins, giebt im Jahre 1876 eine Summe von 7 Millionen Dollars, deren eine Hälfte für eine Universität, deren andere Hälfte für ein Hospital bestimmt wird. Girard in Philadelphia giebt 2 Millionen Dollars zur Gründung von Girard College; Smithson giebt eine halbe Million für das Smithsonian Institution in Washington; Vassar ebenso viel zur Errichtung des Vassar College im Staate New-York; Lick schenkt der Universität von Kalifornien die Summe von 700 000 Dollars, um das vollkommenste Observatorium herzustellen*). Und alles das gehört durchaus den letzten Jahrzehnten an; denn bis zum Jahr 1846 war der höchste Betrag einer Schenkung der Art und zwar bei Lebzeiten des Gebers nicht größer als 50 000 Dollars.

Thatsachen um so bemerkenswerther, weil sie aus dem klassischen Lande des heutigen Erwerbslebens kommen, die aber dennoch, wie wir sehen werden, nicht überschätzt werden dürfen.

§ 151. Ist schon der Umfang der freiwilligen Leistungen, wie wir sie zumal in Deutschland kennen, ein beschränkter, so sind es einige qualitative Einschränkungen, welche vollends den Eindruck derselben abschwächen.

Die gerühmte Freiwilligkeit ist in der Weise, wie man anzunehmen beliebt, oft gar nicht vorhanden. Sie ist großentheils keine Freiwilligkeit, und hat diesen Namen richtiger nur von dem Gegensatze zum staatlichen Steuerzwange, wenn zur Abhülfe plötzlich hereinbrechender oder chronisch bestehender Nothstände, zur Errichtung von Denkmalen, Kirchen u. dgl. die übliche Subskriptionsliste herumgeht. Statt des Steuerzwanges ist es in diesem Falle der zwar losere Zwang, aber doch der Zwang der öffentlichen Meinung, der Sitte, des Anstandes, der gesellschaftlichen Stellung, welcher von außen her die mäßige Geneigtheit zur freiwilligen Leistung sehr vernehmlich anfaßt.

*) Vgl. R. A. Proctor, Capital and culture in America. Fortnightly Review, 1888, August, p. 260 ff.

Digitized by Google

Es ist bei dieser moralischen Beschaffenheit eines großen Theiles der sog. Freiwilligkeit der Leistungen eine wohl aufzuwerfende Frage, ob die ganze Herrlichkeit den nicht geringen zersplitterten Kraftaufwand auf Seiten der Zusammenbringung der Mittel, die vielfältige Störung auf Seiten der dadurch herangezogenen Mitglieder der Gesellschaft wirklich rechtfertigt, und ob es nicht zweckmäßiger wäre, dieses Mehr an öffentlichen Leistungen auf dem kürzeren Wege der Steuerpflicht zu erheben.

Dieser kürzere Weg bietet sich ohnehin durch eine naheliegende Erwägung dar. Dieselben Wohlthäter der Menschheit, welche von ihren Hunderttausenden und Millionen die Pflicht und namentlich die Ehre herleiten, bei den üblichen Subskriptionen mit Beiträgen zu glänzen, die ihnen nach außen ebenso ansehnlich wie nach innen unschädlich erscheinen, pflegen in der Gesetzlichkeit ihrer Steuerzahlung so weite Lücken offen zu lassen, daß jene vor der Oeffentlichkeit prunkende Opferwilligkeit nur ein sehr unvollständiges „Gewissensgeld" leistet an Stelle dessen, was sie bei ihrer stillschweigenden Pflichterfüllung leider versäumt haben und immer wieder versäumen. Sie thäten besser, der gesetzlichen Vorschrift zu genügen und jenen gleißnerischen Schein zu vermeiden. Den Schein nämlich, als ob sie über ihre gesetzliche Steuerpflicht hinaus dem Gemeinwesen irgend welche Opfer bringen, während sie thatsächlich hinter der Erfüllung der Pflicht weit zurückbleiben. Die erfreulicheren Fälle, wo dieser Schein nicht blos Schein, sondern Wahrheit ist, mögen nicht unterschätzt werden; aber sie bilden gewiß die kleine Minderheit aller Fälle.

§ 152. Ein fernerer Umstand, welcher bei der qualitativen Würdigung der freien Gemeinnützigkeit in Betracht kommt, ist die subjektive Ansicht von gewissen öffentlichen Zwecken, welche die Wohlthätigkeit anregen.

Die subjektive Ansicht wird bestimmt durch gewisse beschränkte Vorstellungen von dem Wesen der Staatsaufgaben, die ihren Maaßstab von der persönlichen Rührung durch den handgreiflichen Eindruck gewisser Ereignisse hernehmen und nicht von den großen Nothwendigkeiten des Staatslebens. Die sog. Liebesgaben, welche die Sentimentalität für die Opfer eines Unglücksfalles oder für ähnliche Anlässe hergiebt, sind an sich ja sehr achtungswerth. Aber ihre moralische Bedeutung schrumpft doch sehr zusammen, wenn wir uns überzeugen, daß eben diese zur Rührung geneigte Stimmung gar keine Ahnung davon zu haben scheint, daß die Gesammtheit der öffentlichen Zwecke, alles was das Vaterland

Digitized by Google

von den Einzelnen verlangt, dieselbe Liebe zu beanspruchen hat, gleichgültig wie viel oder wie wenig es von der Oberfläche her die Sentimentalität anzuregen geeignet ist.

Und ein weiteres hängt damit zusammen. Dieselbe Subjektivität der Auffassung von den Staatsaufgaben und von den staatsbürgerlichen Verpflichtungen, welche durch eine geringfügige Freiwilligkeit die große Nothwendigkeit des Gemeinwesens zu ersetzen meint, greift noch obenein, um ihre mäßigen Erfolge möglich zu machen, zu allerhand zweideutigen Finanzmitteln, welche durch den edlen Zweck geheiligt werden sollen. Man veranstaltet Vergnügungen, in welchen der gewohnte Kreis der sich saisongemäß amüsirenden Gesellschaft abermals eine Gelegenheit erhält, zusammen zu sein und die Zeit zu tödten. Man veranstaltet mit hoher obrigkeitlicher Genehmigung Lotterien, welche für jeden Zweck die Obrigkeit verbieten sollte, wenn sie selber nur ein besseres Gewissen hätte.

Wie wir also die Sache auch ansehen, dem Umfange oder der Art nach, dient die Kategorie der freiwilligen Leistungen nur dazu, die große Bedeutung des mit öffentlichem Zwange bekleideten, durch Staatsgesetze geordneten Finanzwesens zu beleuchten.

Sechstes Kapitel.

Die Ordnung in den öffentlichen Haushaltungen.

Literatur. A. Wagner, Finanzwissenschaft, 3. Auflage (1883), 1. Buch, Kapp. 3, 4. A. Wagner, Die Ordnung der Finanzwirthschaft und der öffentliche Kredit, in Schönberg's Handbuch der politischen Oekonomie, 2. Auflage, 1885, III. Band S. 477 ff. A. Schäffle, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, Jahrgänge 1883, 1884. Erwin Nasse, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, Jahrgang 1868. Paul Leroy-Beaulieu, Traité de la science des finances (1877), 2me partie, livre 1: du budget.

I. Die Ordnung des öffentlichen Bedarfs.

§ 153. Wir haben bereits in dem grundlegenden Theile dieses Systems (I §§ 187—216) auf den logischen Zusammenhang aller Bedarfsgestaltung hingewiesen. Ob es sich um die öffentlichen oder um die

Digitized by Google

privaten Haushaltungen handelt, es ist eine einzige ethisch-ökonomische Norm, welche der Ordnung des Bedarfs in denselben zu Grunde liegt.

Diese Norm besteht darin nicht nur, daß der Umfang des Gesammtbedarfs abhängig gemacht wird von dem Umfange der verfügbaren ökonomischen Mittel, sondern auch darin, daß die Rangordnung der einzelnen Arten des Bedarfs bestimmt wird durch ihre relative Bedeutung für das Leben des Einzelnen und des Ganzen.

Die erste Hälfte dieser allgemeinen Norm setzt gegenüber der kulturgemäßen Grenzenlosigkeit der Bedürfnisse vernünftige Schranken, welche aus dem Maaße der für deren Befriedigung erforderlichen ökonomischen Opfer folgen. Die zweite Hälfte setzt jeder einzelnen Gattung von Bedürfnissen Schranken, indem sie derselben zumuthet, sich vor jeder anderen Gattung der Bedürfnisse an dem gemeinsamen Maaßstabe zu rechtfertigen, welcher in der vernunftgemäßen Abstufung vom Nothwendigen zum Entbehrlichen liegt.

Zunächst ist es einleuchtend, daß im Gesichtskreise des heutigen Staats- und Gemeindelebens *eine unabsehbare Reihe von öffentlichen Aufgaben liegt* für materielle und ideelle Kultur, für nützliche und humanitäre Zwecke, deren Berechtigung an sich — sofern man von der Aufbringung der unvermeidlichen Opfer absieht — gar nicht zu bezweifeln ist. Ja, wir wissen, daß gerade die öffentlichen Haushaltungen eines heutigen Kulturstaates durch ihr Wesen über die Gefahr frivoler Bedarfsentwicklung hinausgehoben sind, welche an den Einzelhaushaltungen so oft zu beklagen ist, daß sie wenigstens vergleichsweise derselben ferner gerückt sind. Ihre Gefahr liegt viel weniger in der Verkennung einer wünschenswerthen Bedarfsentwicklung als in der zu lebhaften Ergreifung der dadurch ihnen zugewiesenen Aufgaben.

Oder wer möchte bestreiten, daß von dem kleinsten Städtchen hinauf bis zu den Spitzen der Reichsverwaltung hin in jedem heutigen Staate eine unabsehbare Masse von unerfüllten Aufgaben da liegt für die Gesundheit und Erleichterung des Lebens, für Schule und Armenpflege, für Wissenschaft und Kunst — welche aus keinem anderen Grunde der Befriedigung harrt als wegen der unerschwingbaren Opfer, die dazu erforderlich sind.

Wenn diese Wahrheit im Allgemeinen feststeht, so ist ihre Nutzanwendung für praktische Zwecke dadurch bedingt, daß sie statt der unzweifelhaften negativen Hälfte auf der anderen Seite ihre positive Bedeutung zeigt, die einer näheren Analyse bedürftig ist.

Digitized by Google

§ 154. Was soll es nämlich heißen, daß für irgend einen öffentlichen Zweck die Opfer unerschwingbar sind?

Natürlich giebt es einen äußersten Punkt, wo dieses absolut zutreffend ist. Aber von diesem äußersten Punkte ist ja im Ernste niemals die Rede. Man spricht in Wirklichkeit von Opfern, deren Unerschwingbarkeit (falls es im Staatsleben Experimente gäbe) sehr bald widerlegt werden würde, wenn ein unglücklicher Krieg durch Freund und Feind seine Forderungen an Opfern erhübe. Es ist also praktisch blos von einem größeren oder geringeren Grade des Druckes, der Entbehrung die Rede, welche mit der Aufbringung der nothwendigen Opfer verknüpft sein würde. Und worin würde sich dieser Druck, diese Entbehrung erweisen? Offenbar darin, daß gewisse Arten des Bedarfs sich an diejenige Stelle drängen, welche durch andere Arten des Bedarfs schon besetzt ist, Arten deren Zurücksetzung sich als Entbehrung empfindlich machen würde, weil ihre Befriedigung so viel dringlicher erscheint.

Das ist es, worauf es ankommt. Die Rangordnung aller Gattungen des Bedarfs steht in Frage, und nicht blos desjenigen Bedarfs, welcher durch öffentliche Veranstaltungen befriedigt wird, sondern auch desjenigen, welcher durch den privaten Verkehr befriedigt wird. Innerhalb dieser Gesammtheit der Bedarfsentfaltung ist darüber Entscheidung zu treffen, welche Stelle in der Stufenleiter für jede einzelne Richtung derselben anzuweisen sei.

Wie nun jeder verständige Haushalter*) sich darüber Rechenschaft

---

*) Der öfters wiederholte Satz, daß — umgekehrt wie die Privaten — der Staat seine Einnahmen nach seinen Ausgaben bestimmt, kehrt noch bei einem der neuesten Nationalökonomen Frankreichs, bei Charles Gide (Principes d'économie politique, 2e édition, 1889, p. 593) wieder. Richtig an diesem Gegensatze ist blos die äußere, die juristische Seite der Sache. Nachdem ein gewisser Umfang des Staatsbedarfs festgestellt ist, fordert der Staat die entsprechende Summe von seinen Unterthanen in Gestalt der Steuern ein. Der Private, welcher solch ein souveränes Recht nicht genießt, muß natürlich vor Feststellung seiner Ausgaben nach dem Umfange seiner Einkünfte fragen. Oekonomisch betrachtet, fällt aber dieser Gegensatz dahin. Denn die Festsetzung des öffentlichen Bedarfs ruht selber ebenso auf elastischen Unterlagen wie die Festsetzung des privaten Bedarfs. Damit sie vernünftig sei, muß sie durchaus nach den verfügbaren Mitteln fragen und muß, geradeso wie ein privater Haushalter, eine Abwägung vornehmen zwischen der Dringlichkeit jedes einzelnen Ausgabezweckes und dem durch dessen Befriedigung verursachten Druck auf die andern Bedarfszwecke der dadurch getroffenen Haushaltungen. Soweit es aber in ökonomischem Sinne richtig ist, daß die Ausgaben einen Einfluß auf die Einkünfte ausüben, gilt wiederum das Gleiche von den privaten Haushaltungen wie von den öffentlichen Haushaltungen.

Digitized by Google

zu geben gewohnt ist, ob es im Spielraume seiner Einkünfte angemessen ist, eine Vergnügungsreise, einen Ankauf von Gemälden oder sonst ein Bedürfniß zweiter, dritter Ordnung zu befriedigen, ob die Befriedigung dieser neuen Bedürfnisse nicht ungebührlich zurückdrängen würde solche andere Bedürfnisse, welche unbedingt wichtigere sind, wie das Bedürfniß der Wohnung, der Kleidung, der Nahrung, der Kindererziehung, der Vorsorge für die Zukunft durch Ersparung eines Theils der jährlichen Einkünfte — ebenso kehrt die gleiche Frage wieder, wenn man mit hineinbezieht diejenigen Bedürfnisse jeder einzelnen Haushaltung und der Gesammtheit, welche durch die öffentlichen Anstalten des Staats und der Gemeinde befriedigt werden.

Wird — so lautet jetzt die Frage — der neue Bedarf für die Wehrhaftigkeit des Landes, für die bessere Behausung und Ernährung der Truppen, für den Bau neuer Kriegsschiffe und Marinehäfen, für die Anschaffung neuer Geschütze und Gewehre oder zweckmäßigerer Uniformen, wird dieser neue Militärbedarf gegenüber dem sonstigen Bedarf zu rechtfertigen sein? Der sonstige Bedarf aber setzt sich zusammen nicht blos aus alledem, was Staat und Reich für die Gesammtheit ihrer Bürger leisten, aus den verschiedenen öffentlichen Zwecken und deren Ansprüchen, sondern ebenfalls aus allem demjenigen, was alle einzelnen Haushaltungen ihren eigenen Bedarf nennen neben dem, was sie durch Steuern dem Staate und der Gemeinde entgelten. Der sonstige Bedarf also, an welchem der neue Militärbedarf zu messen ist, dem gegenüber er sich zu rechtfertigen hat, umfaßt das Bedürfniß der Nahrung, der Wohnung, Kleidung, Erziehung, Geselligkeit, Wohlthätigkeit, der Vorsorge für die Zukunft ebenso gut wie die Bedürfnisse der öffentlichen Rechtspflege und Polizei, der öffentlichen Pflege von Kunst und Wissenschaft, der öffentlichen Armenpflege u. s. w. Und so jeder andere neue Bedarf des Gemeinwesens.

§ 155. Es ist eine nur scheinbare Erleichterung der hiemit gestellten schwierigen Aufgabe, wenn wirthschaftlich günstige Zeitläufte die verfügbaren Mittel zur Befriedigung des Bedarfs vermehren. In der That ist es für praktische Zwecke bequem, für neuen Bedarf neue Mittel vorzufinden, die der bisherigen Bestimmung nicht entzogen zu werden brauchen. Damit ist aber die Frage nicht beantwortet, ob dieser neue Bedarf den

---

Wenn die Steuerlast zur größeren Anstrengung und Sparsamkeit der Privaten anstachelt, so kann das eine Ausgabe anderer Art ebenfalls leisten.

Digitized by Google

ersten Anspruch auf die neuen Mittel hatte, und es ist nicht ausgeschlossen, daß in der Haushaltung von Staat und Gemeinde sich dasselbe wiederholt, was in privaten Haushaltungen so oft vorgekommen ist, daß nämlich der neue Ueberfluß solchen Zwecken zugewendet wird, die am allerletzten hätten berücksichtigt werden sollen.

Die wirkliche Schwierigkeit bleibt auch in solchem Falle bestehen; sie liegt in der Abmessung der vergleichsweisen Bedeutung jedes einzelnen Zweckes neben allen übrigen Zwecken. Schon innerhalb jedes einzelnen kleinen Familienhaushalts ist ihre Ueberwindung mühsam und wird thatsächlich in den meisten Fällen nur unvollkommen gelöst. In den öffentlichen Haushaltungen und zumal in einem großen Staatswesen ist sie vollends groß. Ja, es wäre eine ungeheure Aufgabe, wenn nicht jede neue Abwägung dieser Verhältnißmäßigkeit blos ein bescheidenes Stück zu leisten hätte gegenüber dem festgeronnenen Niederschlage einer lange gewordenen, langsam weiter entwickelten Bedarfsgestaltung. Aber auch so ist die Aufgabe immer noch schwierig genug und zeigt uns an den ewig wiederkehrenden Kontroversen die Unmöglichkeit einer allseitig befriedigenden Lösung.

Die in der *Sache liegenden Schwierigkeiten* einer Entscheidung über das, was in erster, zweiter, dritter Reihe berücksichtigt zu werden verdient, welche Höhe der Ansprüche jede Art des Bedarfs geltend zu machen hat — werden vermehrt durch die *subjektiven Hindernisse*, welche in dem unzureichenden Verständniß der Menschen liegen.

So lange die staatsbürgerliche Unreife für das Wesen und die Nothwendigkeit der öffentlichen Entgelte sich noch nicht erschlossen hat, wird *subjektiv* stets eine Empfindung des Druckes auch da vorhanden sein, wo Staat oder Gemeinde eine Steuer verlangen, welche für ebenso dringenden Bedarf erhoben wird wie für das tägliche Brot, eine subjektive Empfindung des Druckes, weil man die frivolsten Genüsse mit leichterem Herzen bezahlt als irgend eine Steuer.

Wenn ferner die zahlungsfähigeren Klassen der Gesellschaft in den Steuerleistungen blos den Preis für einen engherzig berechneten Vortheil zahlen wollen und jeder tiefer gefaßten Verpflichtung widerstreben, so werden sie freilich eine Last als drückend empfinden, welche einem besseren Verständnis von dem Verhältnisse des Einzelnen und der Gesellschaft als selbstverständlich und leicht erscheinen müßte.

Umgekehrt werden die ihnen gegenüberstehenden proletarischen Volksmassen, welche ohnehin niemals von dem Ueberflusse abgeben, was sie an Staat und Gemeinde leisten, leicht dazu geneigt sein, jeden Bedarfszweck des Gemeinwesens an dem Maaßstabe ihrer eigenen Nothdurft zu messen,

Digitized by Google

und werden — wenigstens sobald sie zum Klassenbewußtsein erwacht sind — jede Ausgabe als hart und drückend bezeichnen, die über den Gesichtskreis der alltäglichen Nothdurft hinausgeht und den idealen Zwecken der Kunst und Wissenschaft gewidmet ist.

Die einen irren, indem sie das Glück ihrer höheren Kulturschicht ohne das Gefühl einer Verpflichtung über das elementare Dasein der unteren Volksschichten hinwegschreiten lassen. Die anderen irren, indem sie aus dem Gesichtskreise ihrer bedrängten Lage die unverlierbaren Ziele fortschreitender Kultur verkennen. Aber mit den Einen wie mit den Andern hat sich in einem heutigen Staatswesen jede Regierung auseinanderzusetzen.

II. Die Deckung des öffentlichen Bedarfs.

§ 156. Wesentlich näher der Oberfläche und daher näher dem Gesichtskreise der üblichen praktischen Erörterungen liegen die Fragen, welche sich mit der Deckung des öffentlichen Bedarfs beschäftigen, das heißt mit der Herstellung des Gleichgewichts von Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Kassen.

Die Nothwendigkeit selber, dieses Gleichgewicht herzustellen, liegt auf der Hand und bedarf keiner näheren Auseinandersetzung. Jeder ordentliche Haushalter in den alltäglichen, unendlich oft sich wiederholenden Fällen kennt jene Nothwendigkeit. Und wie wir häufig auf die Einheit der wirthschaftlichen Vernunft in öffentlichen und privaten Haushaltungen hinweisen, so auch an diesem Punkte. Es kommt zuvörderst darauf an — im Gegensatze zu dem verführerischen Scheine der eigenthümlichen Mittel des öffentlichen Haushaltes — dem Mißverständnisse entgegenzutreten, als ob das Gleichgewicht hier weniger nothwendig wäre als im privaten Haushalte. Erst danach sind jene eigenthümlichen Mittel ins Auge zu fassen, welche der Wirthschaft von Staat und Gemeinde zur Verfügung stehen, im Vorzuge vor dem privaten Haushalte und im Dienste der eigenthümlichen Schwierigkeiten, mit welchen jene zu kämpfen hat.

Es leuchtet aus diesen allgemein haushälterischen Erfahrungen ein, daß ein regelmäßiger Ueberschuß der Ausgaben über die Einnahmen, also dasjenige, was man im Staatshaushalte als „Defizit" bezeichnet, ein abnormer Zustand ist, welcher beseitigt werden muß.

Weniger Anknüpfung bieten die Erfahrungen des alltäglichen Lebens für die andere Seite der Störung des Gleichgewichts — nämlich einen

Digitized by Google

Ueberschuß der Einnahmen über die Ausgaben. Dieser Fall tritt aus naheliegenden Gründen viel seltener ein als der entgegengesetzte. Wiederholte Vorkommnisse im Bundeshaushalte der Vereinigen Staaten von Amerika haben in früheren Jahren und in den letzten Jahren*)

*) Die Botschaft des Präsidenten Cleveland vom 6. Dezember 1887 enthält folgende merkwürdige Ausführungen: „An der Schwelle Ihrer gesetzgeberischen Thätigkeit tritt Ihnen ein Zustand der nationalen Finanzen entgegen, welcher gebieterisch Ihre sorgfältige Erwägung verlangt. Die Geldsummen, welche gemäß den gegenwärtigen Gesetzen von der Industrie und den Lebensbedürfnissen des Volkes erhoben werden, sind bei weitem größer, als der Betrag, welcher zur Bestreitung der Ausgaben der Regierung erforderlich ist. Die Erhebung von mehr Steuern, als zu einer sorgsamen und sparsamen Führung der Regierung nöthig ist, ist eine undefinirbare Erpressung und ein schuldhafter Verrath am amerikanischen Billigkeits- und Gerechtigkeitssinn. Der öffentliche Schatz, welcher nur einen Kanal bilden sollte, um die Beisteuer des Volkes zu den gesetzmäßigen Ausgaben aufzunehmen, wird ein Aufhäufungsplatz für Geld, welches unnöthiger Weise dem Verkehr und der Benutzung des Volkes entzogen wird. Auf diese Weise wird die nationale Energie verkrüppelt, die Entwicklung des Landes suspendirt, die Anlage in produktiven Unternehmungen verhindert, und die Folge sind finanzielle Störung und geradezu eine Einladung zu öffentlicher Plünderung. Man darf die Finanzlage nicht vernachlässigen, weil die Gefahren derselben nicht im gegenwärtigen Augenblick drohen oder sich schon eingestellt haben. Sie bestehen deshalb nichts desto weniger, und falls wir denselben weiter ruhig entgegensehen, so werden wir plötzlich einem Abgrund gegenüber stehen. Die Ueberschüsse betrugen in dem mit Juni 1885 abschließenden Finanzjahre 18 000 000 Dollars, im Juni 1886 49 500 000 Dollars und im Juni 1887 55 500 000 Dollars. Bis zum Dezember beziffern sich die Ueberschüsse schon in dem laufenden Finanzjahre auf 55 250 000 Dollars und der Betrag wird sich bis zum 30. Juni des nächsten Jahres auf 113 000 000 Dollars steigern, wodurch die gesammten Ueberschüsse im Schatzamte die Summe von 140 000 000 Dollars erreichen. Das kürzliche Verfahren des Schatzamtes, Obligationen anzukaufen und die Zinsen im Voraus zu zahlen, hat dazu gedient, eine unmittelbare Gefahr abzuwenden. Die Nothlage wird indessen wahrscheinlich bald wieder kommen. Die Regierung sollte deshalb bald Mittel und Wege finden, ohne Verschwendung Geld unter das Volk zu bringen. Es ist strittig, ob die Exekutive jetzt die Macht hat, dem Nothstande abzuhelfen. Keine ausstehenden Obligationen sind augenblicklich nach dem Belieben der Regierung zahlbar. Für den Tilgungsfonds sind bereits für das laufende Jahr die nöthigen Obligationen durch Ankauf erworben. Es ist zweifelhaft, ob die gegenwärtigen Gesetze das Schatzamt dazu berechtigen, Bonds über pari anzukaufen, es sei denn für den Tilgungsfonds. Wenn es für zweckmäßig erachtet wird, dem Schatzamtssekretär bei der gegenwärtigen Lage Vollmacht zu ertheilen zum Ankauf von Obligationen, so sollte ein klares Gesetz darüber gegeben werden, welches jedoch zugleich seine Befugniß derartig einschränkt, daß er allzugroßer Verantwortlichkeit enthoben wird. Man darf nicht außer Acht lassen, daß der Ankauf von Obligationen die Zahlung einer Prämie in sich schließt und die Besitzer der Obligationen leicht diese Prämie ungebührlich in die Höhe treiben könnten. Der Erfolg des Vorschlages, die Schuld neu zu fundiren und zur Entlastung des Schatzamtes die Differenz zwischen dem alten

Digitized by Google

gleichwohl gezeigt, daß unter Umständen — hier also namentlich wegen der Geringfügigkeit der Bundesausgaben und der besonderen Verhältnisse der amerikanischen Zollpolitik — eine Verschiebung des Gleichgewichts auch nach dieser Seite hin eintreten kann, und haben damit zum Bewußtsein gebracht, daß die Ordnung der Staatswirthschaft auch für diesen Fall Vorkehrungen zu treffen hat. Vorkehrungen, welche indessen demselben einfachen Gebote entspringen, das für die Beseitigung des Defizits maaßgebend ist, nämlich Aenderung des Umfanges der Ausgaben oder der Einnahmen zur Herstellung des Gleichgewichts.

§ 157. Für die Mittel, welche im öffentlichen Haushalte zur Herstellung des Gleichgewichts dienen, ist es wesentlich, den Bedarf hinsichtlich der Regelmäßigkeit oder Unregelmäßigkeit der verschiedenen darunter befaßten Zwecke zu analysiren.

Abermals an privatwirthschaftliche Gewohnheiten anknüpfend pflegt man den öffentlichen Bedarf in ordentlichen und außerordentlichen Bedarf zu scheiden. Wie man in einem Familienhaushalte die jährlich wiederkehrenden, sich im Ganzen gleichbleibenden oder sich nur allmälig entwickelnden Ausgaben für Wohnung, Nahrung, Kleidung, Geselligkeit, Erholung, Erziehung u. s. w. bewußt den „einmaligen" Ausgaben für eine häusliche Einrichtung oder für sonstige „Anschaffungen" gegenüberstellt — so unterscheidet man auch im öffentlichen Haushalte die „laufenden", „dauernden", „jährlichen", „regelmäßig wiederkehrenden" Ausgaben und denselben zu Grunde liegenden Bedürfnisse von den „nicht wiederkehrenden" Ausgaben, und nennt die erstere Kategorie den ordentlichen Bedarf, die andere Kategorie den außerordentlichen Bedarf.

Die Bezeichnung selber ist anfechtbar. Sie deutet auf eine unentwickelte Stufe des ökonomischen Denkens, indem sie „außerordentlich" einen Bedarf nennt, welcher sich in zahlreichen Fällen durch die technische Natur seines Gegenstandes und nicht durch die außerordentliche Erscheinung seines Auftretens von dem sog. ordentlichen Bedarf unterscheidet. Man gelangt durch diese Auffassung zu der sonderbaren Konsequenz, daß der „ordentliche" Bedarf gegenüber dem „außerordentlichen" desto kleiner wird, je unordentlicher das ökonomische Denken ist, und umgekehrt, der außerordentliche Bedarf desto kleiner, je entwickelter die ökonomische Fürsorge ist.

---

und dem neuen Zinsfuß baar auszuzahlen, hängt vom freien Willen der Obligationeninhaber ab."

Digitized by Google

Weiß man doch schon aus Familienhaushaltungen, daß da, wo die Planmäßigkeit der Wirthschaft am wenigsten ausgebildet ist, wo man am meisten „in den Tag hinein lebt", sich der mangelnden Voraussicht eine Menge von Ausgaben als „außerordentliche" unwillkommen einstellen, welche durch eine vernünftige Fürsorge sehr wohl in den Bann des ordentlichen Bedarfs sich hätten bringen lassen. Auf der andern Seite giebt es einen Fortschritt vorausschauender Oekonomie, welche es dahin bringt, daß immer mehr scheinbar außerordentliche Ausgaben in den Kreis der ordentlichen, jährlich gedeckten Bedürfnisse einbezogen werden.

Die Erkenntniß, daß es sich hier um technische Verschiedenheiten des Bedarfsgegenstandes handelt, erklärt den Zusammenhang.

§ 158. Seit lange unterscheidet die Volkswirthschaftslehre in ihren elementaren Betrachtungen Güter von solcher Art, welche in einem einzigen Konsumtionsakte aufgebraucht werden (wie Speise, Trank, Heizung), und solche andere Güter, welche erst in einer Reihe von Akten verbraucht werden, daher Grundlage einer länger dauernden Nutzung sind (wie Kleidung, Wohnung, Hausgeräte, Werkzeuge).

Der Bedarf an gewissen Gütern erneuert sich nun offenbar um so öfter, je mehr sie der ersteren Gattung angehören, um so seltener, je entschiedener sie den Charakter der zweiten Gattung tragen, das heißt je länger sie gemäß ihrer technischen Beschaffenheit die Grundlage einer Reihe von Nutzungen zu bilden vermögen, ehe sie aufgebraucht sind. Der Bedarf an Nahrungsmitteln erneuert sich täglich in jedem Familienhaushalte, der Bedarf an Tischen und Stühlen für die meisten Haushaltungen kaum einmal in dem ganzen Leben einer Familie.

Weil nun jeder Wirthschaftsplan, wie er für einen privaten Haushalt wünschenswerth, für jeden öffentlichen Haushalt unbedingtes Gebot ist, sich naturgemäß auf einen begrenzten Zeitraum zu erstrecken hat, sei es auf ein Jahr oder auf einige Jahre, — so fallen von selber in die regelmäßige Periodizität dieses Planes solche Bedarfszwecke, welche sich nach der technischen Natur ihres Gegenstandes regelmäßig innerhalb der jährlichen, zweijährlichen Perioden wiederholen.

Dagegen erscheinen als „unregelmäßige" oder „außerordentliche" Bedürfnisse solche Dinge, welche zu dauerhaft sind, um jährlich (zweijährlich) eine Erneuerung zu verlangen.

Offenbar ist dieses blos eine Betrachtungsweise, welche aus der subjektiven Eintheilung des Bedarfs in beschränkte Zeiträume folgt, während für eine beliebig verlängerte Zeitfrist dasjenige sich als „regelmäßiger"

Digitized by Google

und „ordentlicher" Bedarf erkennen lassen würde, was jetzt durch die künstlich errichteten Schranken der Zeiteintheilung sich versteckt.

§ 159. Es kann demzufolge durch die planmäßige Ueberwindung der Beschränktheit des Blickes, welche durch jene zeitlichen Grenzen verursacht wird, der Bedarf an solchen dauernden Gütern als ein ebenfalls regelmäßig wiederkehrender durchschaut und der Ordnung der jährlich wiederkehrenden Bedarfsmassen unterworfen werden. Voraussetzung ist, daß die zeitlich weiter hinaus erstreckte Periodizität erkannt wird — wie man etwa die Dauer der Dienst-Uniformanzüge oder die Dauer der Eisenbahnschienen vorher zu berechnen vermag.

Schwierigkeiten fehlen freilich nicht, welche diesem Bestreben im Wege stehen.

Erstens ist die Dauer bei vielen Dingen nicht voraus festzustellen. Es handelt sich auch nicht blos um dasjenige, was voraussehbar ist, sondern um andere Rücksichten, die schlechterdings der Voraussicht spotten. In einem technisch so lebhaft fortschreitenden Zeitalter wie dem unsrigen wird ein Gegenstand, welcher für längere Zeitdauer hergestellt ist, lange vor seinem natürlichen Tode unbrauchbar dadurch, daß er hinter den neuesten Verbesserungen und Vervollkommnungen*) zurückbleibt. Wir denken an die Fahrzeuge der Kriegsmarine, an Kanonen, Gewehre, Festungen u. s. w. Wir erinnern an den umfangreichen Bedarf unserer heutigen Hochschulen für naturwissenschaftliche und medizinische Institute, da denn unsere Unterrichts- und Finanzverwaltungen sich jahraus jahrein, bald hier bald dort veranlaßt sehen, den üblichen bahnbrechenden Forscher durch kostbare Neubauten zu erhalten oder zu gewinnen.

*) Die dem Marineetat des Deutschen Reiches für das Jahr 1889/90 beigefügte Denkschrift sagt zur Begründung der Forderung von 116,8 Millionen Mark für neue Schiffsbauten unter Anderem Folgendes: „Unsere Schlachtflotte besteht in ihrer Masse aus noch brauchbaren, aber nicht mehr zeitgemäßen Schiffen, deren Minderwerthigkeit in demselben Maaße zunimmt, wie andere Nationen auf dem Gebiete des Baues von Schlachtschiffen fortschreiten. . . . . Mit den für den Küstenschutz im engeren Sinne gegenwärtig vorhandenen Panzerfahrzeugen verhält es sich ähnlich wie mit den Schlachtschiffen. Der größte Theil derselben ist, wenn auch noch brauchbar, so doch theils veraltet, theils den an sie zu stellenden allgemeinen Anforderungen nicht mehr hinreichend gewachsen. . . . . Die Avisos haben in Folge der Zunahme von Geschwindigkeit aller anderen Schiffsklassen, auch der Schlachtschiffe, bei allen Nationen eine so erhebliche Steigerung ihrer Leistungen erfahren müssen, daß Avisos, die vor wenigen Jahren noch als mustergültig galten, jetzt als veraltet betrachtet werden müssen. Wir werden daher im Bau auch solcher Fahrzeuge nicht still stehen dürfen, sondern weiter arbeiten müssen."

Digitized by Google

Aber noch mehr! Kriege, Ueberschwemmungen, Erwerbsstockungen kehren wohl wieder, aber ihre Regelmäßigkeit ist dem menschlichen Auge nicht erkennbar. Vorbeugende Maaßregeln und dadurch hervorgerufene Bedürfnisse können die akute Gewalt solcher unregelmäßigen Nothstände abschwächen, ja manchen wirklich vorbeugen: aber zuletzt bleibt doch eine irrationale Masse von Bedarf, die sich nicht vorausberechnen läßt. Schutzbauten und Regulirungen an gefährlichen Strömen zur Abwehr von Ueberschwemmungen, eine weise Sozialpolitik behufs Beseitigung von Erwerbsstockungen, eine wachsame Sorge für die Landesvertheidigung — alle solche Veranstaltungen können präventiv nützlich werden und dadurch den „außerordentlichen" Bedarf dem Banne des regelmäßigen Jahresbedarfs theilweise unterwerfen. Indessen das Hereinbrechen dieser Nöthe und der dadurch veranlaßten finanziellen Bedürfnisse können sie nur relativ, niemals absolut beseitigen.

Auf diese Weise ergiebt sich uns, daß man die Scheidung eines ordentlichen und eines außerordentlichen Bedarfs wohl modifiziren, nicht aber beseitigen kann.

§ 160. Der üblichen Scheidung von ordentlichem (regelmäßigem) Bedarf und außerordentlichem (unregelmäßigem) Bedarf entspricht die übliche Scheidung von ordentlichen und außerordentlichen Deckungsmitteln.

Wenn aber bei der ersteren Scheidung klar geworden ist, daß gewisse Anläße zu einem „außerordentlichen" Bedarf immer vorhanden sein werden wegen der periodisch unberechenbaren Natur einzelner Bedürfnisse, so zeigt sich bei der letzteren Scheidung, daß der Gegensatz von ordentlichen und außerordentlichen Deckungsmitteln überhaupt ein fließender ist, weil es keine außerordentlichen Deckungsmittel giebt, die nicht unter Umständen für den ordentlichen Bedarf verwendet werden müssen, und keine ordentlichen Deckungsmittel, die nicht unter Umständen für den außerordentlichen Bedarf verwendet werden können.

Indessen ein Gegensatz besteht doch, indem für die Deckung der regelmäßigen Ausgaben in erster Reihe solche Deckungsmittel angemessen sein werden, welche zur regelmäßig wiederkehrenden Aufbringung geeignet sind; wogegen für die Deckung eines unregelmäßigen oder „einmaligen" Bedarfs solche Finanzmittel gebraucht werden können (obwohl nicht unbedingt gebraucht werden müssen), welche nur für „einmalige" Zwecke, nicht jährlich wiederkehrend, flüssig gemacht werden können.

Um es an den konkreten Vorgängen klar zu machen: die jährlich

Digitized by Google

wiederkehrenden Ausgaben für den Unterhalt des stehenden Heeres, für die Besoldung der Beamten und für ähnliche Zwecke werden in einem geordneten Finanzwesen durch jährlich wiederkehrende Steuern zu decken sein; erst die Störung dieser Ordnung durch außerordentliche Ereignisse (Krieg, Theuerung, Erwerbsstockung) — die indessen in der heutigen Volkswirthschaft weit weniger als in den älteren Epochen den regelmäßigen Gang des Erwerbes und der Steuerfähigkeit bedrohen — wird zu finanziellen Auskunftsmitteln drängen, welche sonst blos für „einmalige" Bedarfszwecke angemessen sind. Solche Auskunftsmittel sind in älteren Perioden der Staatswirthschaft die Veräußerung von werbendem Staatsvermögen (Domänen u. s. w.), in der neueren Entwicklung der Staatswirthschaft weitaus in erster Reihe der öffentliche Kredit. Beide Finanzmittel, die Domänenveräußerung wie der Staatskredit, sind ihrer Natur nach zur jährlich wiederkehrenden Verwendung nicht geeignet. Wie das einmal veräußerte Vermögen nicht zum zweiten Male veräußert werden kann, so kann auch die Anwendung des öffentlichen Kredits nicht zur jährlich wiederkehrenden Einnahmequelle gemacht werden, ohne eine jährlich wachsende Schuldenmasse mit dem Gefolge einer jährlich wachsenden Zinsenlast zu erzeugen, deren Schwierigkeiten in jedem folgenden Jahre nur um so größere werden, als diejenigen waren, welchen man durch eben dieses Auskunftsmittel entgehen wollte.

Daher ist es geboten, diese Deckungsmittel für solche außerordentliche Veranlassungen aufzusparen, welche durch die Seltenheit ihres Auftretens und durch die plötzliche Intensität ihres Finanzbedarfs deren Anwendung unvermeidlich machen. Indessen selbst für diese Veranlassungen, als deren hauptsächliche der Krieg uns bekannt ist und noch auf lange hin den Völkern bekannt bleiben wird, ist das Wünschenswerthe einer anderweitigen Deckung, sofern diese unter den gegebenen Umständen empfehlenswerth, immer im Auge zu behalten.

§ 161. Zur größeren Klarheit über diese Fragen bedarf es einer Erörterung über das Wesen des öffentlichen Kredits (Staatskredits, Reichskredits, Gemeindekredits).

Auch auf diesem Gebiete ist die Theorie beeinflußt worden durch die praktischen Erlebnisse an der Entwicklung des Staatskredits. Die unentwickelte Staatswirthschaft zeigt ihren Kredit in einer so kümmerlichen Gestalt — Verpfändung von Staatsgütern und Staatseinkünften, harte Bedingungen des Darlehens, wucherische Zinsen u. dgl. auf der einen Seite; Vertragsbruch, Zahlungsunfähigkeit, Erschöpfung

Digitized by Google

der Einnahmequellen auf der anderen Seite —, daß die theoretischen Betrachtungen durch den Anblick der offenbaren Nothlage des anleihenden Staats bestimmt werden. Mit der ethischen und ökonomischen Entwicklung des neueren Staatswesens wird das anders. Aus einem von Verlegenheit zu Verlegenheit sich fortschleppenden Schuldner wird der Staat mit seinem Kreditbedürfniß ein gesuchter Gegenstand der sichersten Kapitalanlage. Er wird es, weil die gesammte Moral des Staatslebens sich ändert, weil den Ansprüchen dieser fortgeschrittenen Moral die unendlich gesteigerten Mittel des neueren Wirthschafts- und Finanzlebens entsprechen. Es entsteht ein verbreitetes Vertrauen in die schrankenlose Dauer des heutigen Staatenwesens, in die wachsende Leistungskraft und in die unantastbare Lauterkeit seiner Vertragstreue. Der Eindruck der ungeheuren Summen, welche in wenigen Jahrzehnten in fast allen heutigen Großstaaten auf diesem Wege zusammengebracht worden sind, ohne den Wohlstand des Landes und die Ordnung der Finanzen zu erschüttern, ja öfters ohne dieselben irgend wie zu beeinträchtigen, — der Eindruck davon ist so berauschend gewesen, daß er auch in den Theorien vom Staatskredit seine Spuren hinterlassen mußte.

Es entstand eine Theorie des überspannten Optimismus, welche bezeichnender Weise zu ihrer Zeit Glück machte und Anhänger gewann. In der zeitweiligen Bewunderung solcher „genialen" Theorien begeht man den Irrthum, sie für mehr zu halten als für ein Spiegelbild der Erlebnisse, während die wissenschaftliche Aufgabe darin besteht, die Erlebnisse nicht blos wiederzuspiegeln, sondern zu begreifen.

Es ist ein solches Spiegelbild, wenn vor etwa einem Menschenalter der Materialismus und Optimismus der alten Wirthschaftslehre den Staat und das gesammte Nationalleben zu einem „Immaterialkapital" umdeutete, dessen Anhäufung auf der „Produktivität" aller im Dienste des Staatslebens gemachten Aufwendungen, einschließlich des Krieges, beruhen sollte. Man schien nicht zu bemerken, wie tief durch diese Erhebung zur wirthschaftlichen Produktivität und zum wirthschaftlichen Kapital das Beste und Höchste im Leben herabgesetzt wurde*).

§ 162. Es giebt allerdings gewisse Zwecke öffentlicher Kapitalanlage, bei welchen eine produktive Verwendung der durch den öffent-

*) Vgl. gegen die Dietzel-Stein'schen Uebertreibungen die Einschränkungen in A. Wagner's Finanzwissenschaft a. a. O., besonders aber bei A. Schäffle, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, Jahrgang 1884 S. 134 ff., auch meine Kritik in derselben Zeitschrift, Jahrgang 1868 S. 594 ff.

Digitized by Google

lichen Kredit aufgenommenen Summen stattfindet. Bei diesen ist es richtig, daß die wesentlichen Bedenken, welche man von dem Standpunkte des privaten Kreditverkehrs gegen den „Konsumtivkredit" geltend zu machen pflegt, fortfallen, weil es in der That „Produktivkredit" ist, um den es sich handelt.

Wenn der preußische Staat für den Erwerb und Neubau von etwa 18 000 Kilometer Eisenbahnen während des einen Jahrzehnts 1878—1888 ein Kapital von mehr als 3 Milliarden Mark aufgewendet und wenn er für diesen Aufwand die Deckung in seinem Kredit gesucht hat, so hat er an dem neu erworbenen Eisenbahnkapital den produktiven Gegenwerth für die umfangreiche Schuld in seinem werbenden Vermögen. Wirklich ist dieses Kapital so produktiv, daß es nicht blos die Verzinsung der dafür kontrahirten Staatsschuld deckt, sondern auch Ueberschüsse zu deren allmäliger Tilgung liefert und darüber hinaus.

Dieses ist ein Beispiel des „Produktivkredits" im Sinne der herkömmlichen Unterscheidung. Es ist ein vorzugsweise günstiges Beispiel und typisch für zahlreiche andere Fälle in Staats- und Gemeindewirthschaft, zumal gegenüber der neuesten Tendenz zunehmender Ausdehnung der Staats- und Gemeindethätigkeit auf mannigfaltige wirthschaftlich-produktive Unternehmungen (Gaswerke, Wasserwerke, Pferdebahnen u. s. w.).

Aber das ist blos die eine Seite und diejenige, welche am wenigsten Schwierigkeiten in der Erörterung des öffentlichen Kredits darbietet.

Die andere und schwierigere Seite beginnt da, wo die Sphäre des sog. Konsumtivkredits anhebt. Wir bewegen uns hier zwischen der nüchternen Enthaltsamkeit, welche nach den Anschauungen des privaten Kreditverkehrs jeden Konsumtivkredit auch in der Staatswirthschaft verwirft, und andererseits jenen Uebertreibungen, die nur der spontane Niederschlag der neuesten Phase des öffentlichen Kredits sind, aber eben darum einen berechtigten Protest gegen die engherzige Anschauung in sich schließen.

§ 163. Schon für die beschränkten Umstände der privaten Einzelwirthschaften ist es nicht richtig, daß der Produktivkredit allein Billigung verdiene, und daß daher jeder Konsumtivkredit zu verwerfen sei.

Es ist hierin blos eine berechtigte Reaktion wirthschaftlicher Vernunft gegen die bekannten und verbreiteten Mißbräuche einer verlotterten Borgwirthschaft zu erkennen. Diese wird man mißbilligen und damit doch nicht jeder Gattung des Konsumtivkredits das Recht bestreiten wollen. Denn es giebt Fälle von höchster Dring-

Digitized by Google

lichkeit und von höchster Berechtigung, in denen die an sich wünschenswerthe Ordnung des Haushaltes dem außerordentlichen Zwecke weichen muß.

Im Staatsleben giebt es aber so übermächtige Veranlassungen und dieselben kehren so unvermeidlich wieder, daß sie einerseits nicht zurückgewiesen werden können und andererseits gar nicht erledigt werden können, als durch Aufnahme von großen Schulden. Es handelt sich hiebei wohl um die höchsten Güter des nationalen Daseins und darum ist kein wirthschaftliches Opfer, auch dasjenige der wünschenswerthen Ordnung von Bedarf und Einkünften, zu groß. Jedoch „produktiv" sind diese Opfer nicht, am wenigsten dann, wenn sie am größten sind. Oder welchen produktiven Zweck hätten die Franzosen wohl mit den ungeheuren Summen erreicht, die der letzte Krieg gegen Deutschland von ihnen forderte? Sie haben nicht einmal das „immaterielle Kapital" dadurch erzeugt, daß sie klüger geworden und sich vor ähnlichem Schaden künftighin zu hüten gelernt haben.

Eins aber ist bei dieser Erscheinung des öffentlichen Kredits das Bewundernswerthe. Und das besteht darin, daß ein heutiger Staat am Ende eines so unglücklichen Krieges, wie es der Krieg von 1870—1871 für Frankreich war, im Stande ist, unter erträglichen Bedingungen Milliarden auf Milliarden geborgt zu erhalten, welche die von früher bereits vorhandene große Schuldenlast desselben Staatswesens reißend vermehren*). Dies ist der Triumph jener sittlichen und ökonomischen Kräfte, welche den heutigen Staatshaushalt über die Schranken der unmittelbar verfügbaren Mittel hinausheben und ihm andere Mittel zur Verfügung stellen lediglich durch das Vertrauen in seine unerschütterliche Dauerhaftigkeit und fortschreitende Entwicklung. Die relative Unsterblichkeit des Staats verglichen mit der Sterblichkeit jedes Individuums ist es, welche jene Schranken aufhebt und dem Kredit des höher entwickelten Staates Quellen eröffnet, die nur ihm zugänglich sind.

§ 164. Indessen hiemit ist die Grenze erreicht, an welcher es sich ziemt, den Bedenken ein Ohr zu leihen, welche mit diesem verführerischen

*) Die Ausgaben des französischen Staates betrugen unmittelbar vor dem großen Kriege, also im Jahre 1869: 2209 Millionen Franken, dagegen im Jahre 1872: 2655 Millionen. Darauf in schnellem Anwachsen bereits im Jahre 1877: 3052 Millionen; 1887: 3234 Millionen. Nach dem Budget für das Jahr 1887 betrug der jährliche Zinsbedarf der konsolidirten Staatsschuld 740 Millionen, der kündbaren Schuld 337 Millionen.

Digitized by Google

Finanzmittel verknüpft sind, und abzuwägen zwischen den Eigenschaften dieses und der anderen Mittel, allerdings immer nur für jenen beschränkten Spielraum des Finanzbedarfes, in welchem nicht durch Umfang und Plötzlichkeit des Bedarfs die Anwendung des öffentlichen Kredits absolut geboten ist.

Hier ist vor allem Eins festzuhalten. Auf die Steuern als die regelmäßig wiederkehrenden Deckungsmittel des Finanzbedarfs greift zuletzt doch jede, noch so außerordentliche, noch so große Staatsschuld zurück. Denn die im Wesen der Schuld liegende Tilgung und die wenigstens für den größten Theil der Schuld erforderliche jährliche Verzinsung kann vernünftiger Weise blos aus laufenden Steuern bestritten werden. Eine Tilgung der alten Schuld durch neue Schulden ist keine Tilgung; eine Verzinsung der alten Schuld durch die aus neuen Schulden gewonnenen Mittel entzieht dem auf die fortschreitende Steuerkraft basirten Staatskredit seine Unterlage. Der Kredit wird immer spröder werden, der Preis jedes folgenden Darlehens immer theurer werden. Wogegen die mannhafte Anstrengung eines Gemeinwesens, seinen Bedarf durch eine möglichst große Anspannung seiner Steuerkraft und mit Vermeidung von Schulden zu decken, ihren sittlichen Eindruck nicht verfehlen wird und in der Bereitwilligkeit der Kapitalisten und des Darlehensmarktes bei den dennoch unvermeidlichen Fällen eines außerordentlichen Kapitalbedarfes den Lohn (wie im entgegengesetzten Falle die Strafe) ihrer Finanzwirthschaft ernten wird. Hier bewährt sich abermals der sittliche Charakter aller Wirthschaft im privaten und öffentlichen Leben.

Daher ist der kürzeste und wirthschaftlichste Weg, sofern die auf ihm zu erschwingenden Mittel überhaupt ausreichen, der Weg der Besteuerung. Die Lasten, welche doch zuletzt auf die Steuerpflichtigen fallen und immer blos zeitweilig von ihnen ferngehalten werden können durch Anwendung des Staatskredits, werden ohne Umwege übernommen, und was einmal in dieser Gestalt aufgebracht ist, braucht nicht nochmals getragen zu werden.

Nun ist aber zwischen den extremen Fällen, wo entweder die Schuldaufnahme unvermeidlich oder die Deckung des Bedarfs durch Steuern unbedingt angezeigt ist, ein Zwischengebiet, über welches Erwägungen anzustellen sind hinsichtlich der Vorzüge oder Nachtheile des einen und des andern Finanzmittels.

§ 165. Unter den Bedenken gegen die Aufnahme von Staatsschulden, welche von der älteren Theorie in den Vordergrund gestellt zu

Digitized by Google

werden pflegten, ist die Besorgniß um Entziehung des Kapitals, dessen die Produktion des Landes bedürftig ist, vorzugsweise zu nennen.

In diesem Bedenken giebt sich nicht blos der die ältere Theorie beherrschende Gesichtspunkt des werbenden Privatkapitals kund, sondern auch der Eindruck einer Wirthschaftsstufe, welche ein richtiges Bewußtsein von ihrer Kapitalarmut und von ihrem Kapitalbedarf angesichts der technisch-kapitalistischen Entwicklung des Zeitalters hat. Es liegt in demselben Bedenken die richtige Einschränkung jener überspannten Vorstellung von der magischen Kraft des Kredits, gegen welche man mit Recht geltend macht, für den heutigen Finanzbedarf könne man die Mittel unter allen Umständen blos aus den heute vorhandenen Güterbeständen entnehmen; es könne kein Soldat satt gemacht werden mit dem Korne, das im folgenden Jahre wachsen wird, und keiner bewaffnet mit dem Gewehre, welches in der Zukunft geschmiedet wird.

Indessen das Bedenken hat seine Macht verloren mit dem großen Aufschwunge der Kapitalbildung in allen unsern heutigen Kulturstaaten, und zumal die neueste Epoche zeigt uns einen Kapitalüberfluß, welcher das gerade Gegentheil einer derartigen Besorgniß zur Folge hat. Es ist auch nicht blos der Kapitalüberfluß an sich, welcher diese günstige Stimmung für die öffentlichen Schulden befördert, sondern es wirkt eine wohl begründete Ueberzeugung der Kapitalbesitzer von der Vortrefflichkeit der Staatsschuldscheine für ihre Kapitalanlagen mit, im Gegensatze zu den Anlagegelegenheiten, welche die wirthschaftliche Produktion darbietet. Nur eine in den Gesichtspunkten der alten Schule befangene Auffassung wird diese Richtung der Kapitalanlagen tadeln, die Tugend der spekulativen Unternehmungslust ihr voranstellen wollen. In Wahrheit ist mit dem neueren Staatsschuldenwesen eine für weite Kreise in erster Reihe empfehlenswerthe Kapitalanlage geschaffen, welche bestimmt ist, eben diese Kreise von thörichten Wagnissen abzuhalten.

Selbst in einer früheren Periode des öffentlichen Kredits und der Kapitalanhäufung sorgt der internationale Charakter des Kapitalmarktes für eine Ausgleichung der Kapitalbedürftigkeit und des Kapitalüberflusses der verschieden entwickelten Volkswirthschaften, und die Vorzüge der Staatsanleihen ziehen Kapitalien von ferne an, die zu andern Zwecken so weit nicht gewandert wären*).

*) Wiederum liegt für ein kapitalreiches Land in dem internationalen Kapitalmarkte das Mittel zu einer großen Reservekapitalanlage, welche einberufen wird in Fällen starken akuten Kapitalbedarfs. Ein Hauptbeispiel auch für diesen Fall zeigen die Milliardenanleihen Frankreichs in den Jahren 1871—72. Léon Say weist in

Digitized by Google

§ 166. Erheblicher scheint uns das Bedenken, daß die Staatsschulden nach ihrem Theile auf eine Art der Vertheilung des Volksvermögens hinwirken, welche durch andere Anlässe des wirthschaftlichen Zeitalters ohnehin begünstigt wird, während sie doch keineswegs als erwünscht zu bezeichnen ist. Daß nämlich dadurch die Tendenzen verstärkt werden, welche den Gegensatz von Besitzenden und Nichtbesitzenden in der heutigen Gesellschaft befördern, indem die Last der Besitzlosen vergrößert, das Einkommen der Besitzenden vermehrt wird.

Wenn nämlich ein wohlausgebildetes Steuersystem zumal für große patriotische Opfer so gestaltet sein soll, daß alle Klassen der Gesellschaft und besonders die vorzugsweise zahlungsfähigen Klassen dadurch angemessen belastet werden, so wird im Gegentheil die Vermeidung dieser Deckungsweise und die Bevorzugung des öffentlichen Kredits den Besitzenden nicht blos die Zumuthung eines solchen Opfers ersparen, sondern in den Anleihen des Staats auch eine Gelegenheit bieten, wünschenswerthe Kapitalanlagen zu machen, deren jährlich wiederkehrende Verzinsung aus den Einkünften der Gesammtheit, also vorzugsweise der Mehrzahl kleiner Leute, in die Einkünfte der Staatsgläubiger übergeht.

Ein Beispiel hiefür bietet wohl das finanzielle Verhalten der französischen Regierung bei Anlaß des deutsch-französischen Krieges der Jahre 1870—71. Die großen Kreditoperationen hatten behufs Aufbringung des neuen Bedarfs an Zinsen für die Kriegsanleihen eine überwiegende Belastung der unteren Klassen zur Folge und noch bis zur gegenwärtigen Stunde fehlt es an versöhnenden Steuerreformen, welche die Einseitigkeit dieser Belastung ausgleichen*).

---

seinem Bericht ziffermäßig den Export Frankreichs an ausländischen Werthpapieren nach, welche dazu bestimmt waren, den Gegenwerth für die Kriegsentschädigung, das heißt für die Einzahlungen der neuen Staatsgläubiger auf französische Rente zu bilden. Unter Anderem wurden in Paris im Jahre 1868: 85 Millionen Franken für fällige Coupons italienischer Rente bezahlt, aber im Jahre 1872 blos 60 Millionen Franken. Vgl. Rapport fait au nom de la commission du budget de 1875 sur le payement de l'indemnité de guerre (Théorie des changes étrangers par G. J. Goschen, traduit par Léon Say, 2e édition, 1875, p. 282).

*) Die Gesammtheit der Steuern, welche in dem französischen Budget für das Jahr 1887 in Aussicht genommen sind, beträgt etwa 2600 Millionen Franken; davon bringt auf

die Getränkesteuer	425	Millionen
die Zuckersteuer	168	„
die Salzsteuer (und -Zoll)	33	„
das Tabakmonopol (netto)	320	„
Zusammen	946	Millionen.

Digitized by Google

Indessen in diesem Beispiele wie im Allgemeinen ist es doch vielmehr die Gestaltung des Steuersystems nach den Anschauungen der Gerechtigkeit, um welche sich das Problem dreht, als die Bevorzugung der Anleihen vor den Steuern. Das Steuersystem ist reformbedürftig und sofern dieses Bedürfniß nicht befriedigt wird, hilft es nichts, daß man die Schattenseiten des Staatskredits hervorhebt.

Hier liegt aber freilich ein Moment vor, welches deutlicher ins Auge zu fassen ist.

§ 167. Von den extremen Fällen nämlich abgesehen, in denen überhaupt und in aller Zukunft die Aufnahme von Staatsschulden wegen der akuten Masse des Bedarfs unvermeidlich bleiben wird, giebt es ein mittleres Gebiet, auf welchem der Spielraum für die Entwicklungsfähigkeit eines ausgiebigen Steuersystems an Stelle der Staatsschulden sich aufthut.

Es ist keinem Zweifel unterworfen, daß in dem bisherigen Staatsanleihewesen (und Gemeindeanleihewesen) ein nicht kleiner Theil von Schulden enthalten ist, welcher gleichsam einen Nothbehelf darstellt, der erzeugt ist durch die Unvollkommenheit des bestehenden Steuersystems. Denn so oft es fraglich sein kann — also von jenen Fällen abgesehen, wo die absolute Unmöglichkeit die Frage ausschließt — ob die Bestreitung neuen Bedarfs aus der Vermehrung der Steuern möglich ist, will man im Grunde wissen, ob der dadurch erzeugte Druck auf die einzelnen Haushaltungen gegenüber deren sonstigen Bedürfnissen (vgl. oben § 155) erträglich ist, und das heißt wiederum, ob der Druck nach der subjektiven Empfindung der dadurch belasteten Bürger williger oder unwilliger getragen wird.

Daraus folgt der historische Charakter dieses Problems. Daraus folgt eine Ansicht, welche jenes Zwischengebiet zur Unterlage der gesammten staatsbürgerlichen Entwicklung macht, deren Reife sich in der bereitwilligen Darbringung der nothwendigen Opfer für das Gemeinwesen erweist.

Je reifer also ein Gemeinwesen ist, je entwickelter sein Steuersystem, um so weniger wird es genöthigt sein, zu dem Nothbehelfe der Schuldenaufnahme zu greifen.

§ 168. Eine eigenthümliche Aufgabe wird der Kredit in unsern öffentlichen Haushaltungen stets zu erfüllen haben und zwar eine legitime

Digitized by Google

Aufgabe, in welcher sich blos dasjenige wiederholt, was der Kredit für den Verkehr der privaten Wirthschaften leistet.

Es ist die Herstellung jener Elastizität des Verhältnisses von Ausgaben und Einkünften, welche für kurze Zeiträume auseinanderfallen. Wenn beispielshalber der Staat seinen Beamten ihre Gehalte vierteljährlich oder monatlich vorausentrichtet, während seine Steuereingänge am Schlusse der Quartale stattfinden oder durch Störungen in der Zahlungsfähigkeit seiner Steuerpflichtigen verzögert werden, so entsteht ein zeitweiliger Ausfall, welcher gedeckt werden muß.

Zum Zwecke solcher Deckung giebt es bestimmte Formen des öffentlichen Kredits, welche auf ebenso kurze Frist berechnet sind, wie es der Bedarf ist, dem sie entspringen. Eine neuerdings beliebte Form dafür ist diejenige der von England in die anderen Staaten übergegangenen „Schatzscheine" (Exchequer bills), welche auf eine Verfallzeit von 3—6 Monaten, 1—2 Jahren gestellt und entsprechend gleichartigen Börsenpapieren niedrig verzinslich sind. Eine andere Form ist unverzinsliches Papiergeld, welches im öffentlichen Haushalte durch dehnbare Verwendung eine analoge Funktion erfüllt, wie die Banknoten im privaten Geschäftsverkehr.

§ 169. Auf eine eigenthümliche Lücke, welche das Staatsschuldenwesen in der Deckung des Finanzbedarfs offen läßt, hat namentlich Ad. Wagner hingewiesen, bestimmt durch die Erfahrungen der preußischen Kriegführung in den letzten Jahrzehnten. Es ist die Lücke, welche durch den Kriegsschatz auszufüllen ist.

Ein eigentlicher Gegensatz besteht freilich nicht zwischen dem Staatsschuldenwesen und dem Institut des Kriegsschatzes. Denn es ist keineswegs ausgeschlossen, daß mangels anderer Quellen, aus welchen ein Kriegsschatz angesammelt wird (Einnahme-Ueberschüsse aus den jährlichen Steuern, Veräußerung von Staatsvermögen, empfangene Zahlungen für Kriegsentschädigung) eine Anleihe zu diesem Zwecke aufgenommen wird. Der Gegensatz besteht blos zwischen den Maaßregeln, welche in dem Augenblicke des akuten Bedarfs angemessen erscheinen.

Und in dieser Hinsicht hat die Erfahrung bewiesen, daß im ersten Stadium eines Krieges, während jener Gewitterschwüle, da Kriegserwartung, Kriegserklärung und Kriegsbereitschaft erfolgen, der plötzliche Kriegsbedarf zusammenfällt mit einer starken Erschütterung des Kredits und einer daraus folgenden Schwierigkeit des Darlehnsmarktes. Das norddeutsche Heer (ohne das sächsische Kontingent) brauchte in der Zeit

Digitized by Google

vom 15. Juli bis 3. August 1870 täglich mindestens 2 Millionen Thaler für Mobilmachung und Krieg, das heißt eine Summe von reichlich 40 Millionen Thalern. Wie zuvor schon im Kriege von 1866 bewährte sich für diesen Bedarf die Bereitschaft eines baaren Geldkapitals, welches zu dem Zwecke in Friedenszeiten aufbewahrt worden war, als bereiteste Form der Zahlungsfähigkeit in solchen Zeitläuften und gleichzeitig als Befestigungsmittel für das Vertrauen des allgemeinen Geld- und Kreditmarktes im Lande, insbesondere auch der eigenen Staatsschuldscheine des betheiligten Staats.

Auf Grund der wiederholten Erfahrungen ist der „Reichskriegsschatz" zu einem wesentlichen Bestandtheil des deutschen Finanzwesens gemacht worden (Reichsgesetz vom 11. November 1871: 40 Millionen Thaler).

So findet in Praxis und Theorie*) des öffentlichen Haushaltes eine Institution wieder Aufnahme, welche einstmals, bei unentwickeltem Kredit, für die besten Staatswirthe unentbehrlich, danach bei entwickelterem Kredit als ein überwundener Standpunkt erschien.

Die Schranken eines Kriegsschatzes liegen freilich darin, daß die großen Opfer eines (erwünschtermaßen möglichst lange) todt liegenden Geldkapitals der Höhe der Summe eine Schranke setzen, so daß über den Finanzbedarf der ersten Wochen hinaus es doch immer wieder die Staatsanleihen sein müssen, welche einzugreifen haben.

Das Dazwischentreten eines Systems von „Extrasteuern", für welches im Vorwege durch die Gesetzgebung zu sorgen ist, hängt wesentlich von jenen Entwicklungen der staatsbürgerlichen Reife und der Steuerbereitschaft ab, die wir im Obigen schon betont haben. Für unsere heutigen Verhältnisse ist zunächst nichts Erhebliches davon zu erwarten. Dagegen ist es wohl denkbar, daß in der Zukunft gesetzlich normirte Kriegsleistungen sich ebenso sehr auf die gesteigerten Empfindungen des erregten Patriotismus stützen, wie sie die Schwierigkeiten der allgemeinen Erschütterung des Wohlstandes überwinden mögen.

---

*) Auch bei Leroy-Beaulieu, Traité, vol. II, livre II, chap. 2, wo der Gegenstand eingehend erörtert ist.

Digitized by Google

III. Die äußere Ordnung der öffentlichen Haushaltungen.

§ 170. In allen privaten Haushaltungen ist es wünschenswerth, nur in einem Theile derselben ist es erreicht, daß für den ordnungsmäßigen Gang der Wirthschaft durch periodische Voranschläge gesorgt wird. In den öffentlichen Haushaltungen dagegen hat man es jetzt, soweit sie überhaupt einem zivilisirten Staatswesen angehören, allgemein dahin gebracht, daß in regelmäßiger Wiederkehr für bestimmte Zeitabschnitte ein Voranschlag (Etat, Budget) hergestellt wird, welcher für das Staatsganze durch die fundamentalen Bestimmungen der Verfassung, für die kommunalen Körperschaften durch die Aufsicht der vorgesetzten Staatsbehörden verlangt wird.

Bei der entscheidenden Bedeutung des Finanzwesens für das Staatsleben äußert sich die Theilnahme des Staatsbürgerthums an Gesetzgebung und Verwaltung namentlich in dem Einflusse auf die regelmäßige Feststellung des Staatshaushalts-Etats. Bewilligung von Ausgaben und Einnahmen, Herstellung des Gleichgewichts durch Deckung des Finanzbedarfs, Entscheidung über die verschiedenen Arten von Deckungsmitteln, Erörterungen über die Dringlichkeit der verschiedenen Gattungen von Bedürfnissen, Abwägung der Ansprüche in der einen oder der anderen Richtung hinsichtlich des angemessenen Umfanges von Mitteln — alles das wird Gegenstand der verfassungsmäßigen Zustimmung seitens der Vertretung der Steuerzahler (Parlament, Landtag, Reichstag, Gemeindevertretung, Kreistag, Provinziallandtag u. s. w.).

Die Verschiedenheiten dieser verfassungsmäßigen Mitwirkung sind daher abhängig von dem Staatsrechte der einzelnen Völker. So sehr abhängig, daß manche wesentlich finanztechnische Seiten dieser Aufgabe nicht sowohl durch ihre eigenen als vielmehr durch staatsrechtliche Gründe bestimmt werden.

So ist die Dauer der Etatsperiode, angesichts der unverhältnißmäßig großen Mühe einer jährlichen Wiederholung sämmtlicher Arbeiten des Voranschlages durch die sämmtlichen dabei betheiligten Ressorts der Verwaltung und durch die verfassungsmäßigen Körperschaften der Volksvertretung, aus finanztechnischen Gründen durchaus auf die Verlängerung über die Schranken eines einzigen Jahres angelegt. Es sind andersartige Interessen, das Bedürfniß einer jährlich wiederkehrenden Gelegenheit für die Volksvertretung, bei jedem Etatstitel ihre Kritik der Landesverwaltung einzusetzen, daß die jährliche Etatsperiode in der Regel den Vorzug vor einer längeren Etatsperiode erhalten hat.

Digitized by Google

Selbst das bewährte Beispiel des viel angerufenen Musterlandes parlamentarischer Verfassungen, zu Gunsten einer Ausscheidung des unbedingt nothwendigen und daher der jährlichen Bewilligung enthobenen Staatsbedarfs*), hat bisher auf dem Festlande keine entsprechende Nachfolge finden können, offenbar nicht aus finanztechnischen sondern aus verfassungspolitischen Gründen.

§ 171. Die finanzielle Zweckmäßigkeit einer gründlichen Durchberathung und verfassungsmäßigen Bewilligung des periodischen Voranschlages durch eine parlamentarische Vertretung des Landes (Reiches, Stadt u. s. w.) ist einleuchtend. Die besondere Gestaltung dieser Mitwirkung in jedem einzelnen Staatswesen ist durch das Budgetrecht nach positivem Staatsrecht geordnet.

In England ist ein Hauptheil der Ausgaben und Einnahmen durch Gesetz dauernd festgestellt, entsprechend der dauernden Nothwendigkeit aller wesentlichen Staatsaufgaben. Nur ein Theil der jährlichen Ausgaben und Einnahmen ist schwankend und daher der jährlichen Bewilligung unterworfen. Die Berathung findet im Plenum des Unterhauses statt, verschieden von dem festländischen Brauch der Landesvertretungen, durch Budgetkommissionen eine eingehende Prüfung des Etats vorzunehmen und auf diese Weise die Berathung im Plenum vorzubereiten und abzukürzen. Auch hat man neuerdings in Preußen eine theilweise Befolgung der englischen Sitte eingeführt, indem einzelne Theile des Voranschlags sofort im Plenum verhandelt werden, andere allerdings wichtigere Theile zuerst in der Budgetkommission durchberathen werden. Die Berathung im Plenum gewährt jedem Mitgliede des Parlaments Gelegenheit zur Theilnahme an der verfassungsmäßigen Prüfung, die Berathung in der Kommission verlegt den Schwerpunkt in diese, veranlaßt wohl größere Gründlichkeit, bietet bessere Gelegenheit zur vertraulichen Diskussion mit den Vertretern der Staatsregierung, ist aber dafür schwerfälliger und bei der Wiederholung vieler Erörterungen im Plenum entsprechend weitläufiger.

§ 172. Dem Voranschlage und seiner verfassungsmäßigen, im Budgetrecht geordneten, gemeinsamen Berathung als normaler Vorberei-

*) Rudolph Gneist, Budget und Gesetz nach dem konstitutionellen Staatsrecht Englands mit Rücksicht auf die deutsche Reichsverfassung. 1867. Vgl. Gneist, Englisches Verwaltungsrecht, 3. Auflage (1883) I, 431.

Digitized by Google

tung jeder Staatshaushalts-Periode entspricht eine Kontrole über die Durchführung des Haushaltsplanes nach Ablauf der fraglichen Periode*).

Diese Kontrole ist theils eine administrative oder Verwaltungskontrole, theils eine Kontrole der Gesetzmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben.

Für den ersteren Zweck, welcher zusammen mit der rein rechnerischen Kontrole die Einhaltung der Verwaltungsvorschriften, die Zweckmäßigkeit, Wirthschaftlichkeit, Sparsamkeit der Ausgaben und Einnahmen sicher zu stellen sucht, ist eine den einzelnen Ministerien und auch dem Finanzministerium gegenüber unabhängig gestellte zentrale Ober-Rechnungsbehörde angemessen. Der Fortschritt in der Ausbildung dieser Kontrole zeigt sich in der wachsenden Unabhängigkeit dieser Behörde (Ober-Rechnungskammer, Ober-Rechnungshof) von jeder anderen zentralen Staats-(Reichs-)Behörde. Schon der absolute Staat sah sich veranlaßt, den obersten Revisionsbehörden eine selbständige Stellung neben den Ministerien einzuräumen. (So schuf für Preußen Friedrich Wilhelm I. die Ober-Rechnungskammer.) Man begreift das naheliegende Interesse für einen Fürsten, seine Ministerien der Kontrole einer selbständigen Behörde zu unterwerfen, die nur dem Staatsoberhaupte verantwortlich sei**).

Zur Prüfung der Gesetzmäßigkeit in der Durchführung des Staatshaushalts-Etats läge es vielleicht nahe, die Volksvertretung oder einen Ausschuß derselben berufen zu erachten. Indessen läge dieses doch mehr in dem Wesen des ständischen Staates, (in welchem wirklich die Stände ihr eigenes Kontrolorgan besaßen, um gleichsam das Interesse der einen Partei gegenüber der anderen Partei zu vertreten), als im Wesen des modernen Verfassungsstaates. Die Einheit desselben, soweit sie auf der Zusammenwirkung von Staatsregierung und Volksvertretung beruht, kommt zur Erscheinung im Gesetz. Die Gesetzmäßigkeit ist es, welche bei dieser Seite der Prüfung in Frage steht. Es ist daher angemessen, einen unabhängigen Verwaltungsgerichtshof auch mit dieser Prüfung zu betrauen. Und bei der ohnehin nahen Zusammengehörigkeit der einen und der anderen Seite der Kontrole wird ein entsprechend zusammengesetzter „Ober-Rechnungshof" das Ganze der Kontrole am besten

*) Vgl. die Abhandlung „Ueber den Rechnungshof mit besonderer Rücksicht auf das Deutsche Reich" in der Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft 1876. 1877.

**) Vgl. Löbe, Die oberste Finanzkontrole des Königreichs Sachsen in ihrer organischen Entwicklung von den ältesten Zeiten bis auf die Gegenwart. (Finanzarchiv, 1885 S. 589—715).

Digitized by Google

in seiner Hand vereinigen, eine Behörde von der Stellung eines obersten Gerichtshofes, mit den dazu gehörigen Qualifikationen und der sich daraus ergebenden Unabhängigkeit nach allen Seiten, sowohl der Staatsregierung gegenüber als der Volksvertretung und ihren Parteien gegenüber.

Siebentes Kapitel.

Die Arten des öffentlichen Bedarfs.

Literatur. K. H. Rau, Grundsätze der Finanzwissenschaft. 5. Ausgabe (1864). Erste Abtheilung, 1. Buch. A. Wagner, Finanzwissenschaft. 3. Auflage (1883), I. Theil, 2. Buch.

I. Die Entwicklung des Naturalbedarfs zum Geldbedarf und ihre Grenzen.

§ 173. Die oftmals gebrauchte Scheidung zwischen Naturalwirthschaft und Geldwirthschaft hat man in einem zweifachen Sinne verstanden.

Entweder in demjenigen Sinne, welchem J. G. Hoffmann Ausdruck giebt*), wenn er die Naturalwirthschaft erläutert als einen Zustand, in welchem die Theilung der Arbeiten so wenig vorgeschritten ist, daß jede Familie ihren Bedarf möglichst selbst zu erzeugen, das etwa Fehlende vom Nachbar einzutauschen und Ausgaben in baarem Gelde zu vermeiden sucht. Oder in dem andern Sinne, welchen Bruno Hildebrand im Auge hat, wenn er seiner Dreitheilung der historischen Entwicklung der Volkswirthschaft die Stufen der Naturalwirthschaft, der Geldwirthschaft und der Kreditwirthschaft zu Grunde legt**) und dieselbe damit begründet,

*) Die Lehre von den Steuern (1840) S. 11; vgl. desselben Lehre vom Gelde (1838) S. 176. Vgl. dazu Adam Smith, Wealth of nations, book I, chap. 4.

**) Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik (1864), II S. 4 ff. Vgl. meine Abhandlung in der Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. 1868 A. Wagner, Grundlegung (1879), § 113.

Digitized by Google

daß man „entweder Güter unmittelbar gegen Güter umsetzt oder sich des Tauschmittels des Geldes bedient" u. s. w.

In dem einen Falle also denkt man bei „Naturalwirthschaft" an das Sichselbstgenügen der Einzelhaushaltung, welche alles Nothwendige für sich selber produzirt; in dem andern Falle an einen entwickelteren Zustand, in welchem diese Autarkie nicht mehr genügt und man daher zum Austausch der Erzeugnisse mit anderen Einzelhaushaltungen geschritten ist, zunächst allerdings einem Austausch in naturaler Gestalt, noch nicht mit Anwendung des Geldes.

Wenn wir von einer Entwicklung der Naturalwirthschaft in den öffentlichen Haushaltungen reden, so denken wir theils an die eine, theils an die andere der beiden Bedeutungen. Naturalwirthschaft ist es, wenn der Staat oder die Gemeinde ihre Bediensteten durch die Nutzung öffentlicher Grundstücke für ihre Leistungen entschädigt; aber Naturalwirthschaft ist es auch, wenn der Finanzbedarf von Staat oder Gemeinde, welchen die Einzelhaushaltungen aufzubringen verpflichtet sind, in der naturalen Gestalt geleistet wird, statt in der Geldform, also beispielshalber statt oder neben den Geldbeträgen zur Deckung des Militärbedarfs naturale Einquartierungslast u. dgl.

§ 174. Man weiß nun aus oft wiederholten Gründen, daß die historische Entwicklung durch Arbeitstheilung und technische Fortschritte des Verkehrs mehr und mehr aus der Naturalwirthschaft sich losgelöst und zur Geldwirthschaft übergegangen ist. Die öffentlichen Haushaltungen haben an diesem allgemeinen Fortschritte der wirthschaftlichen Kultur nicht blos theilgenommen, sondern sie haben ihn befördert.

Indessen, wie schon die allgemeine Theorie der Volkswirthschaft (vgl. System I §§ 246—249) nachweist, ist es ein Irrthum, die konsequente Entwicklung der Arbeitstheilung und der Geldwirthschaft als ein souveränes Naturgesetz anzusehen. Es handelt sich vielmehr auch in diesem Falle um eine nähere Würdigung des Stoffes als eines ethischen und nicht naturgesetzlichen. Mangels einer solchen Würdigung stehen wir verwundert vor der Erscheinung, daß gerade inmitten der höchsten Kultur des heutigen Staatslebens der Finanzbedarf für sehr wichtige Zwecke die naturale Form festgehalten oder vielmehr wieder angenommen hat, die naturale Form in dem einen wie in dem andern Sinne der Naturalwirthschaft.

Diese Einschränkung hindert dann freilich nicht die Anerkennung, daß die große Masse des Finanzbedarfs je länger je mehr durch die

Digitized by Google

Geldform hindurchgegangen ist ebenso wie Produkte und Bedarfsgegenstände der privaten Haushaltungen*). Für die meisten Dinge bedient sich der öffentliche Haushalt wie der private des Geldes als Erwerbsmittels, und er muß daher in Geldform die Beiträge von seinen Mitgliedern einfordern. Ja, es bezeichnet diese Entwicklung, daß es Kriegszeiten sind, also Zustände einer starken Erschütterung der gewohnten wirthschaftlichen Kultur, in welchen auf die Naturalwirthschaft statt der Geldwirthschaft in höherem Umfange zurückgegriffen wird und zurückgegriffen werden muß.

§ 175. Es ist aber noch in einem anderen Sinne, daß auf dem Gebiete des Militärwesens die Schranken der Arbeitstheilung und der Geldwirthschaft sich zeigen. Auf demjenigen Gebiete, welches dazu berufen ist, die Grundmauern der politischen Selbständigkeit durch Entfaltung der Macht nach außen und nach innen aufzurichten, welches diesen Beruf vermuthlich noch auf sehr lange Zeit hinaus zu erfüllen haben wird, in dem Militärwesen gerade nach seiner neuesten Gestaltung, ist es einerseits die Beschaffenheit des für den Heeresdienst erforderlichen Menschenmaterials, andererseits der eigenthümliche Bedarf an Waffen, Munition, Festungswerken, Kriegsfahrzeugen, welche der Naturalwirthschaft in jeder ihrer beiden Bedeutungen einen ansehnlichen Spielraum gewähren.

Nicht das Geld, wofür man Söldlinge kauft, verlangt die heutzutage am höchsten entwickelte Wehrverfassung von den Bürgern ihres Staatswesens; sie verlangt die Bürger selber in persönlicher Bethätigung am Waffendienste, und zwar deshalb, weil diese allgemeine persönliche Wehrpflicht eine höhere Leistung der Wehrkraft zu Stande bringt als alle Geldzahlungen, mit denen man Vertheidiger des Vaterlandes kaufen kann. Auch ist dieses keine neue Erfindung des heutigen Staatswesens. Vielmehr ist der Gedanke der allgemeinen Wehrpflicht von den Anfängen des Staatslebens durch alle Wandlungen hindurch niemals ganz erloschen; er ist nur verkümmert, in den Hintergrund gedrängt, um neuerdings mit dem Erwachen des Volksgeistes und des Nationalbewußtseins desto kräftiger hervorzubrechen und durch sein Beispiel alle anderen Nationen mit sich fortzureißen, selbst die am zähesten Widerstrebenden. Aber daß diese Erscheinung ein so eminenter Bestandtheil des heutigen Staatswesens geworden ist, beweist uns die Bedeutung des andersartigen Elements neben der Geldwirthschaft auch für Gegenwart und Zukunft.

*) Hier ist auf die Grundlegung zu verweisen System I §§ 337 ff.

Digitized by Google

Ein zweites sind die umfangreichen Werkstätten, Kriegswerften, Festungsarbeiten, Kasernen mit deren Küchenanstalten, Brotbäckereien u. dgl., durch welche der Staat (das Reich) für seinen eigenen Haushalt, ohne Dazwischentreten der Geldwirthschaft*) Waffen, Munition, Schiffe, Nahrungsmittel produzirt. Theils zeigt sich darin die — zeitweilig unterschätzte — Befähigung der Staatsverwaltung zur großen Produktion neben der Produktion des privaten Verkehrslebens oder im Vorsprunge vor derselben**). Theils sind besondere technische Anläße dabei im Spiel, wie namentlich die Geheimnisse neuer Erfindungen für Kriegszwecke die Unabhängigkeit des Staats von der privaten Produktion nahe legen.

Natürlich berühren sich diese naturalwirthschaftlichen Elemente innerhalb des heutigen Finanzbedarfs mit geldwirthschaftlichen Elementen, sie durchsetzen gleichsam blos die Geldwirthschaft, welche auch in der Staatswirthschaft vorherrscht wie in der gesammten Volkswirthschaft der Gegenwart, aber sie sind doch von spezifischer Bedeutung und ein Fingerzeig auf die künftige Entwicklung.

II. Der Personalbedarf (das Beamtenthum).

§ 176. Das Verhältniß des Staats zu denjenigen Personen, welche die lebendigen Kräfte bilden, aus denen sich seine Wirksamkeit aufbaut, ist nothwendiger Weise bedingt durch die Entwicklungsstufen der Staatsverfassung; denn in dieser ist das Verhältniß der Bürger zur Herstellung und Vollstreckung des Staatswillens ausgedrückt.

Primitive Staatsbildungen von entsprechender Kleinheit des Staats-

---

*) Oder mindestens mit der Tendenz einer möglichst unmittelbaren Versorgung des Staatsbedarfs aus der Hand der ersten Produzenten. In diesem Sinne wirkt in der Deutschen Reichs-Heerverwaltung das System der Militärmagazine im Gegensatze zu dem Lieferantenwesen. Nach einer Angabe des preußischen Kriegsministers in der Sitzung des deutschen Reichstages vom 5. Dezember 1888 erfolgt die Verpflegung der Mannschaften zum Umfange von 91,78 Prozent aus Magazinen und blos für 8,22 Prozent durch Lieferanten (letzteres in kleinen Garnisonen, wo keine Magazine vorhanden sind). Von den Pferderationen werden 94 Prozent aus den Magazinen gedeckt und blos 6 Prozent durch Lieferanten.

**) Vgl. als kleines, aber lehrreiches Beispiel die Erfahrungen der Leipziger Gemeindebäckerei in dem Berichte von Stadtrath Ludwig-Wolff, Schriften des Vereins für Sozialpolitik. 1888, Band XXXVII, 19 ff.

Digitized by Google

gebietes und entsprechender Roheit der öffentlichen Aufgaben begnügen sich mit einer Einfachheit dieses Verhältnisses, welches für verwickeltere Aufgaben nicht genügt. Indessen auch auf höherer Kulturstufe wird unter dem Einflusse von demokratischen Vorstellungen, welche auf den ursprünglichen Gedanken des „freien Volksstaates" zurückgreifen, wenigstens der Versuch gemacht, eine Nachahmung des ursprünglichen einfachen Verhältnisses zwischen Bürger und Staat herzustellen. Ja, im Grunde geht jener demokratische Gedanke niemals ganz verloren und in jeder denkbaren Verfassung, in jeder Gattung des Staatsbeamtenthums ist ein Rest von ihm zu entdecken. Immer bleiben in einem zivilisirten Gemeinwesen zwei Momente auf dem Grunde der wirksamen Kräfte, durch deren Handlungen der Staat sich als ein lebendiges Ganzes erweist.

Das eine ist das Moment der Arbeitstheilung zwischen Staat und Gesellschaft, das andere ist das Moment der persönlichen Theilnahme der Bürger am Staate.

Das eine folgt aus der Forderung jedes Kulturvolkes — zumal auf der Stufe des heutigen Staatslebens — Antheil an der Lenkung seiner Geschicke zu haben. Das andere ergiebt sich aus der Forderung, welche jede Kultur erhebt im Interesse der Entwicklung individueller Anlagen und gesellschaftlicher Leistungen, daß nämlich die Gesammtheit der Arbeiten durch ihre fortschreitende Theilung den verschiedenen Mitgliedern der Gesellschaft einen beschränkten und darum desto fruchtbareren Wirkungskreis gewähre.

Die Schranken, welche beide Momente wechselseitig einander setzen, erzeugen nun jenes eigenthümliche Gemisch, welches sich in dem Charakter des Staatsdienerthums auf der gegenwärtigen Stufe der staatlichen Entwicklung vorfindet.

§ 177. Dieses Gemisch stellt sich verschieden dar in den verschiedenen Staatsverfassungen der Gegenwart.

Die Demokratie, wie sie in der Schweizerischen Eidgenossenschaft oder in den Vereinigten Staaten von Amerika besteht, sucht ihrem Namen getreu das Ideal der allgemeinen Theilnahme des Volkes an Gesetzgebung und Verwaltung des Staates mit möglichster Konsequenz zu verwirklichen. Nach allen Konzessionen, welche sie der Arbeitstheilung macht, weiß sie die unvermeidlichen Schranken der demokratischen Selbstregierung so sehr zu lockern, daß Staat und Gesellschaft nur durch ein loses Gefüge von einander gesondert sind.

Es ist lehrreich, wie dennoch selbst bei dieser Verfassung der Gegen-

Digitized by Google

satz der berufsmäßigen Arbeit am Staate zur allgemeinen Theilnahme des Volkes am Staate sich geltend macht.

Zunächst schrumpft die wirkliche Theilnahme des Volkes, schon nach dem Wortlaute von Verfassung und Gesetzen, zu einem Abstimmen und Wählen zusammen, welches gegenüber dem privaten Berufsleben der Volksmasse zwar häufig und lästig erscheint, jedoch am Maaßstabe einer lebendigen Mitwirkung derselben bei Gesetzgebung und Verwaltung zu einem dürftigen Ersatzmittel zusammenschrumpft. Indessen weit mehr als der Buchstabe des Staatsrechts zeigt das politische Leben, welches sich in diesen Rechtsformen entfaltet, die unwiderstehliche Schwerkraft, vermöge deren die eigentliche Bestimmung des vieltausendköpfigen Willens von einigen Wenigen kommt, die den Staat zum berufsmäßigen Geschäft machen. Ob man die Wahlen und Abstimmungen auf die Herstellung kleiner oder großer Gesetze, auf die Ernennung kleiner oder großer Staatsbeamten erstreckt — immer steckt hinter dem Scheine des Willens der Mehrzahl die Wirklichkeit des Willens einiger weniger Politiker. Der Widerspruch des Scheines zur Wirklichkeit ist die Gefahr dieses Staatslebens. Denn was in anderen Staatsverfassungen als Nothwendigkeit ehrlich anerkannt ist, daher das Tageslicht nicht zu scheuen braucht, wird hier die Quelle einer systematischen Verfälschung der Wahrheit.

Aber in Einem Punkte stellt sich, als echtes Erzeugniß der neuen Zeit, diese Verfassung neben denjenigen Staat, welcher ihr gerades Gegentheil ist, den reinen Beamtenstaat. Das ist die nothgedrungene Ausfüllung der ökonomischen Lücke, welche in einem demokratischen Gemeinwesen durch alle wirkliche Arbeit am Staate geschaffen wird. Weil nämlich der Reiz und die Ehre dieser Arbeit in einer demokratischen Gesellschaft nicht zugleich die wirthschaftlichen Unterhaltsmittel vorfinden, deren Wesen vielmehr darauf beruht, daß jeder Hausstand für seinen Unterhalt durch eigene Arbeit sorgt, so muß die Arbeit am Staate gleich jeder erwerbenden Arbeit entgolten werden.

Hieraus folgt ein umfassendes System von Staatsgehalten und Tagegeldern, desto umfassender, je mehr die moderne Demokratie ausgebildet, je mehr sie sich ihres Gegensatzes zur heutigen arbeitstheiligen Gesellschaft bewußt geworden ist. Nur daß das lose Gefüge dieser Staatsdienerschaft eine angemessene Dauerhaftigkeit und Sicherstellung für das Leben nicht zuläßt, auch nach Lage der politischen Verhältnisse zum Theil nicht einmal erwünscht macht. Möglichst kurze Wahlperioden — im Interesse der Freiheit —, keine Lebenslänglichkeit der Stellung, kein geregeltes Pensionswesen als Folge davon. Nur etwa wo die Gewohnheit älterer Zeiten und entsprechende Gesinnungen in der Bevölkerung es noch

Digitized by Google

zulassen, wird durch häufige Wiederwahl derselben Beamten der Unsinn der kurzen Wahlperioden einigermaßen gut gemacht. Aber dieses durchaus nicht dort, wo die Schärfe der Parteigegensätze, wo der Reiz einer reichlichen Ausbeutung der öffentlichen Aemter jede neue Wahlperiode zum Jagdgebiet für neue Beute macht.

§ 178. Schon auf dem Boden einer demokratischen Verfassung ist es denkbar, und mancherlei historische Erfahrungen beweisen es, daß, weil einmal die tägliche Arbeit am Staate nicht die Sache Aller sein kann, die unvermeidliche Tendenz derselben zur Herrschaft Weniger die Gewalt in die Hände einiger reicher Familien treibt, die dann in einer Art von Erblichkeit die Staatsgeschäfte im Besitze behalten, ohne daß die Umgebung der demokratischen Staatsformen geopfert wird, vielmehr als eine willkommene Folie ihres volksfreundlichen Regimentes gebraucht wird.

Wir haben hier den Fall, wo die Demokratie, deutlich oder verhüllt, in die Aristokratie umschlägt.

Als Folge früherer Entwicklungen der Gesellschaft und der Staatsverfassung zur aristokratischen Vorherrschaft hin, sehen wir in anderen Ländern die Aristokratie mit einem nur geringen Ueberbleibsel des demokratischen Scheines die Staatsangelegenheiten besorgen.

In der Aristokratie ist jener in der Demokratie waltende Widerspruch zwischen nomineller Volksherrschaft und reeller Herrschaft Einzelner einerseits, zwischen Arbeit am Staate als allgemeinem bürgerlichem Rechte und Bezahlung dieser Arbeit andererseits — beseitigt. An der Stelle Aller, auch dem Rechte nach blos eine Minderzahl, an der Stelle der ökonomischen Lücke in der Staatsarbeit der erbliche Wohlstand der herrschenden Familien.

Jetzt erst kann die Arbeit am Staate um ihrer selbst, um der Ehre, um des Vaterlandes willen geleistet werden, ohne Rücksicht auf einen ökonomischen Entgelt. Es ist das Ideal eines freien Gemeinwesens, es ist die antike Idee des Lebens im Staate und für den Staat; es ist namentlich die von dem Alterthume her mächtige und niemals zu vertilgende Idee von der Arbeit des freien Mannes, die sich wider den ökonomischen Zweck sträubt. Diese Charakterzüge, welche den Gedanken der Aristokratie in eine ideale Höhe heben, deuten auf den weiten Abstand der Wirklichkeit von der Idee.

Das übliche Beispiel einer solchen Staatsverfassung ist England. Seit Jahrhunderten sehen wir hier eine herrschende Klasse, welche auf großen Besitz, zumal Grundbesitz gestützt, in ihren besseren Elementen

Digitized by Google

herkömmlich dem Staate lebt, im kleineren Verbande als Träger der kommunalen Selbstverwaltung, im Mittelpunkte als Organ der Gesetzgebung und der Staatsregierung.

Indessen eben dieses Beispiel zeigt die Lücken einer Aristokratie in den Verhältnissen eines großen Staates der Gegenwart. Denn erstens ist bisher die sittlich-politische Frage offen geblieben, in wie weit die Aristokratie Englands in Wahrheit dem Staate gelebt und nicht den Staat als Mittel gebraucht hat für ihre eigenen Klasseninteressen, so daß die scheinbare Unentgeltlichkeit in der That vom englischen Staate theuer entgolten worden wäre. Zweitens hat das aristokratische System der Aemter zu einem auf aristokratische Lebensgewohnheiten eingerichteten System von bezahlten Aemtern geführt, deren ständiger Charakter, mühevolle Arbeit und größerer Aufwand einen großen Gehalt unentbehrlich erscheinen ließen (Ministerposten, Gesandtschaften, hohen Gerichtshöfen u. dgl.). Drittens liegt es im Wesen einer Aristokratie, daß sie sich wohl auf den Höhen des Aemterwesens häuslich niederläßt, dagegen alles weiter abwärts Liegende, soweit sie es nicht wegen der bescheidenen Leistung und der unbescheidenen Bezahlung zur Versorgung der jüngeren Söhne und jüngeren Brüder braucht, dem Fleiße der besitzlosen und daher besoldeten Berufsbeamten überläßt.

Wenn nun gar unter dem Drange der heutigen demokratischen Bewegung eine solche aristokratische Verfassung mehr und mehr einer Neugestaltung Platz macht, welche das Mißtrauen der Mehrzahl des Volkes gegen die bisherige aristokratische Besorgung der Staatsgeschäfte zum Ausdruck bringt — wie es in dem England der letzten Menschenalter der Fall ist —, dann bringt unwiderstehlich das System der bezahlten Berufsämter immer weiter vor, in der Kommunalverwaltung, in den Grafschaftsgerichten, in den zahlreichen Behörden, welche aus den Bedürfnissen der neuen Gesellschaft und den erhöhten Lebensansprüchen folgen. Bis man am Ende bei der Einführung der Tagegelder für das Parlament angelangt ist, welche einstmals vor Jahrhunderten bei dem Uebergangsprozesse von dem demokratischen zum aristokratischen Charakter des Parlaments gefallen sind.

Der Schwerpunkt verlegt sich damit in den **Beamtenstaat**, welcher die angemessene Form ist, wenn der heutige Staat die Forderungen unserer demokratischen Gesellschaft in geordneter Weise erfüllen will.

§ 179. Der **Beamtenstaat** (den man unfreundlich in der Gesinnung und in der Wortbildung oft als „Bureaukratie" bezeichnet hat)

Digitized by Google

ist das Ergebniß schlichter Folgerichtigkeit aus Zuständen, in welchen der Grundsatz der Arbeitstheilung einen gesonderten Staatsberuf behufs angemessener Lösung schwieriger Aufgaben sich geschaffen hat, gleichwie mit fortschreitender Kultur überhaupt neue Arbeiten und Berufszweige entstehen, um neuen Bedürfnissen zu genügen.

Wir haben in Deutschland und in seiner Entwicklung seit dem Ausgange des Mittelalters den klassischen Typus des Beamtenstaats. Das Wesen desselben beruht auf dem unumwundenen Eingeständniß, daß der Staatsberuf den dafür geeigneten Leuten einen Lebensunterhalt gewähren muß, wie sonst ein Beruf. Damit tritt der Staatsdienst ganz und gar auf den Boden des Staatsgehaltes, welcher unter diesem oder jedem anderen Namen für die ökonomische Betrachtung sich zuletzt unter den Begriff des Arbeitslohnes unterordnen muß*).

Es sind abweichende Ansichten hierüber vorhanden, welche theils darauf beruhen, daß sie Genus und Species mit einander verwechseln, wenn sie die Begriffe Gehalt, Besoldung, Gage, Salär dem Begriffe Arbeitslohn entgegensetzen, während sie diese Begriffe dem Begriffe Arbeitslohn unterordnen sollten; theils darauf, daß sie in der staatlichen Organisation der Arbeit des Beamtenthums ein Moment erblicken, welches den im Staatsgehalte dargebotenen standesgemäßen Unterhalt dem Arbeitslohne entgegensetzt, während es sich in Wahrheit blos um die verschiedene Einrichtung der Staatsarbeit gegenüber der sonst gewohnten Einrichtung des Marktes der Konkurrenz handelt.

Der positive Inhalt jener Ansichten aber kommt darauf hinaus, daß gewisse eigenartige Bestandtheile in dieser Art von Arbeit und Arbeitslohn um Anerkennung ringen, denen aus Mangel an zureichend geübtem ökonomischem Denken der richtige Platz versagt wird.

Es giebt einen Punkt, an welchem die Volkswirthschaftslehre seit ihren ersten wissenschaftlichen Systemen bis auf die neueste Zeit herab, trotz mancher Schwankungen und Mißverständnisse im Einzelnen festgehalten hat — das ist die Begründung des Arbeitslohnes auf den Umfang des nothwendigen, herkömmlichen, standesgemäßen Lebensbedarfs. Von Turgot, Smith, Ricardo, Stuart Mill, Cairnes bis auf die letzten Autoritäten des Faches herab bleibt es dabei, daß der „natürliche" Preis der Arbeit in den Kosten des Lebensunterhaltes für den Arbeiter liegt. Der Fortschritt besteht lediglich in der Erkenntniß, welche im Allgemeinen

*) Vgl. Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, Jahrg. 1881 S. 52 ff. Dazu vgl. Ihering, Zweck im Recht, I S. 186 ff. (2. Auflage, 1884.) A. Wagner, Finanzwissenschaft I S. 340.

Digitized by Google

den Fortschritt unseres Faches vom vorigen Jahrhundert zur Gegenwart bezeichnet, daß der „natürliche" Preis in einen sittlichen Maaßstab umschlägt.

Der Entgelt, welchen der Staat seinen Beamten bietet, ist nichts anderes. Er ist die Gewährung des standesgemäßen Unterhalts gemäß den Postulaten der wissenschaftlichen Lehre vom Arbeitslohn. Auch die Fürsorge für Alter, Invalidität, für Witwen und Waisen ist blos eine angemessene Ausdehnung des Begriffes der standesgemäßen Unterhaltskosten auf die Familie, welche längst von der allgemeinen Lohntheorie gefordert worden ist.

Auch lehrt manch ein Blick in das Leben, daß die Vorbereitung und Bewerbung um die Zulassung zum Staatsdienste als eine der möglichen Berufsthätigkeiten neben so vielen anderen zum Zwecke des Lebensunterhaltes gewählt oder gemieden wird, je nachdem sie diesen anderen, parallel laufenden, Berufen gegenüber wirthschaftliche Vorzüge besitzt oder nicht. Jede Steigerung der Staatsgehalte zieht, wie wir es aus vielfältiger Erfahrung in deutschen Landen wissen, eine größere Masse von Kandidaten an, wie andererseits ein Zurückbleiben des vom Staate Gebotenen hinter den Aussichten des freien Erwerbslebens jene Masse vermindert.

§ 180. Es widerspricht dem Wesen des Arbeitslohnes nicht, wenn die Arbeit, für welche er gezahlt wird, psychologische Elemente enthält, die über das Oekonomische hinausstreben.

Daß es bei dem Streben sein Bewenden behält, weil aus unvermeidlichen Gründen die Arbeit an das Oekonomische gebunden bleibt, so lange sie durch anderweitige ökonomische Voraussetzungen sich darüber nicht zu erheben vermag — das ist für uns das Entscheidende an dem Staatsgehalt. Der standesgemäße Unterhalt, welchen der Staat verbürgt, ist die rückhaltlose Anerkennung, die der Staat dieser ökonomischen Nothwendigkeit im Sinne der Theorie des Arbeitslohnes zu Theil werden läßt. Wäre dieser Lohn „gemischt", wie man wohl gemeint hat — gemischt aus Ehre und Geld — so müßte für die Ehre von dem standesgemäßen Unterhalt ein Abzug gemacht werden. Dies geht offenbar nicht an, es sei denn, daß der Staat auf seine Verpflichtung verzichtet, was wiederum blos möglich ist dann, wenn das Gesammteinkommen des Staatsbeamten ökonomisch gemischt ist, nämlich neben dem Gehalte aus Vermögen fließt. Das letztere aber ist ein aristokratisches Element, auf welches der Beamtenstaat seinem Wesen nach nicht rechnen darf.

Oder wäre etwa die Ehre eines englischen Lord-Oberrichters eine

Digitized by Google

so viel geringere als diejenige eines preußischen Oberlandesgerichtsrathes, weil jener einen Jahresgehalt erhält, der zehnmal oder zwanzigmal so groß ist als der Gehalt von diesem? Wäre die Ehre des Erzbischofs von Canterbury so gering, daß ihm mit seinem sprichwörtlich hohen Gehalte gut gemacht werden muß, was ihm an Ehre abgeht, wenn er sich vergleicht mit der Ehre eines preußischen Generalsuperintendenten*)?

Das kann wohl im Ernste die Meinung nicht sein. Wir sehen vielmehr, wie die ganze Vorstellung von dem „gemischten Lohn" entstanden ist aus dem Eindruck der Aermlichkeit unserer deutschen Beamtengehalte, die wiederum der Niederschlag jener allgemein verbreiteten Aermlichkeit der deutschen Volkswirthschaft und des deutschen Staatshaushaltes sind. In Folge derselben hat der deutsche Staat sich theils im Einklange mit den herkömmlichen Lebensansprüchen unserer Gesellschaft befunden, theils eine der Dürftigkeit seiner Finanzen entsprechende Sparsamkeit geübt, wenn er seine Beamtengehalte so niedrig setzte, wie wir sie kennen. Dagegen ist es eine des Staates unwürdige Ansicht, daß er an Stelle des standesgemäßen Unterhaltes, zu welchem er seinen Beamten gegenüber verpflichtet ist, ihnen einen Theil in „Ehre" reiche.

Hier giebt es blos eine Alternative: entweder muthet der Staat (im Widerspruche mit seiner Verpflichtung dem Berufsbeamtenthum gegenüber) denselben zu, an halben Portionen satt zu werden; oder er erwartet den Zuschuß aus dem Vermögenseinkommen, dessen Vorhandensein nur in ausnahmsweisen Fällen mit Recht vorausgesetzt werden darf.

§ 181. Wenn das Gesagte nun die normale Gestaltung des Beamtengehalts im Auge hat und die Unklarheit eines Gegensatzes von Gehalt und Arbeitslohn widerlegt, so bleibt es freilich wahr, daß im Staatsdienste sich das Gleiche wiederholt, was wir sonst bei den Bestimmungsgründen des Arbeitslohnes, zumal des Lohnes für liberale Berufsarten beobachten.

*) Der Lordkanzler in England erhält jährlich £ 10000 (204000 Mk.), der Lord Chief Justice erhält £ 8000; jeder der Oberrichter im Appellhofe £ 6000, jeder der andern Oberrichter £ 5000. Der Erzbischof von Canterbury erhält £ 15000; der Erzbischof von York £ 10000; der Bischof von London £ 10000 (Whitaker's Almanack for 1889). Dagegen erhält ein preußischer Oberlandesgerichtsrath (Kammergerichtsrath) 4800—6600 Mark nebst 400—900 Mk. Wohnungsgeldzuschuß. Ein Präsident 14000 Mk., ein Reichsgerichtsrath 12000 Mk., der höchstgestellte Richter im Deutschen Reich, der Präsident des Reichsgerichts, 25000 Mk. nebst freier Dienstwohnung. Ein Generalsuperintendent erhält 9000 Mk., der Präsident des evangelischen Oberkirchenraths 21000 Mk.

Digitized by Google

Es giebt einen Beruf, welcher in Deutschland jahraus jahrein sich mit einer Fülle neuer Arbeitskräfte ergänzt und fortdauernd, von wenigen großen Loosen abgesehen, für eine schwere Arbeitsmühe nur kümmerlichen Lohn darbietet. Es ist der Beruf der Musiker von künstlerischer Ausbildung. Die nothwendige Voraussetzung für denselben ist eine spezifische Begabung, wie umgekehrt diese Begabung wiederum den starken Antrieb bildet, den Beruf mit Vorliebe zu ergreifen. Der innere Reiz des Talents treibt zur Berufswahl unter entsprechender Herabdrückung der sonst üblichen ökonomischen Erwägungen. Verstärkend wirkt vielfach die Gewohnheit und das Beispiel der Eltern, von welchen das Talent und die Berufswahl überkommen ist.

Etwas Aehnliches beobachten wir an dem Beamtenthum, zumal im deutschen Staatswesen. Was bei dem Berufe der Musiker die künstlerische Begabung, das ist bei dem Staatsberufe jenes in den Beamtenkreisen herkömmlich lebendig gebliebene Gefühl der staatsbürgerlichen Verpflichtung für den Staat. Wie dort, ist hier die Tradition von Geschlecht zu Geschlecht ein wesentliches Bindemittel zwischen Mensch und Staat unter Umständen, wo dieser Zusammenhang für die Mehrzahl verloren gegangen ist. Wie dort die künstlerische Neigung auch zu dem dürftigen Brote hintreibt, so macht hier das gewohnte staatsbürgerliche Pflichtgefühl den Einzelnen bis zu einem gewissen Grade widerstandslos gegen den ihm zugemutheten Hunger. Ja, die herkömmliche Verbindung dieser beiden Momente, der Armut und des Staatsgefühls, hat in einer Reihe von Fällen Früchte hervorgebracht, die in ihrer Weise bewundernswerth waren.

Es bleibt aber doch etwas, was nicht sein sollte. Es ist des Staates unwürdig, Vortheil zu ziehen aus diesem Angebot von Arbeitskräften, welches geneigt ist, unter Umständen den Anspruch auf den „standesgemäßen Unterhalt" recht tief herabdrücken zu lassen.

Im Uebrigen soll keineswegs behauptet werden, daß die Ueberfülle von Leuten, welche heute dem Staatsdienste zudrängt, an innerem Berufe für den Staat durchweg jenen Musikern zu vergleichen sei. Bei ihnen zeigt sich vielmehr in zahlreichen Beispielen die ununterschiedliche Gemeinsamkeit der ökonomischen Erwägungen bei der Wahl der Berufsarbeit, öfters ohne irgend eine Beimischung edlerer Motive.

§ 182. Wenn hienach es sich ergiebt, daß im Beamtenstaat der Personalbedarf, auch derjenige für die höheren und höchsten Leistungen des Staatsdienstes, nach den allgemeinen Grundsätzen des Arbeitslohnes gedeckt werden soll, so bleibt eine andere Erwägung noch übrig.

Digitized by Google

Man kann mit Recht von einem psychologisch verschiedenen Charakter der verschiedenen Arbeitsgattungen sprechen, in der Weise, daß die höheren Arten der Arbeit, die „liberalen" Berufsarten, sich innerlich spröder gegen den ökonomischen Zweck verhalten als die anderen Arbeitsleistungen. Weil dies eine Erscheinung psychologischer Natur ist, so greift hier eine historische Entwicklung ein. Wir können sagen, daß nach unseren heutigen Empfindungen in der Arbeit für den Staat (und in ähnlichen Arbeiten) etwas enthalten ist, was in dem ökonomischen Entgelt nicht aufgehen will, ihn in gewissem Sinne verleugnet, ihn gleichsam in den Hintergrund drängt als ein Ding der Nothdurft, von dem man nicht redet. Das sittliche Feingefühl sträubt sich gegen den Geldzweck und bekennt sich damit zu einem Ideal des Staatsdienstes, welches über den Zwang der gegebenen Zustände hinausgeht. .

Es folgt angesichts dieses Zwanges wenigstens Eins für den Staatsgehalt, daß er nämlich diejenige Form annehme, welche möglichst vollkommen der verfeinerten sittlichen Empfindung entgegenkommt. Und da beobachten wir eine wichtige Umgestaltung in der Art des öffentlichen Gehaltes. Wie nämlich auf einer gewissen Stufe der Staat überhaupt zunächst seine Pflichten mit den privaten Interessen seiner Beauftragten verknüpft, bevor er so weit gelangt, ein Beamtenthum mit öffentlichem Pflichtbewußtsein heranzuziehen, — also auch im Gebiete des Gehaltswesens. Hier entspricht der früheren Entwicklungsstufe die privatrechtliche und privatwirthschaftliche Form des Sportelwesens, welche der menschlichen Schwachheit so weit entgegenkommt, daß sie jeden einzelnen Akt des Staatsbeamten an einen individuellen Entgelt anknüpft und auf diese Weise seine Thätigkeit, die sonst erschlaffen würde, im Gange erhält.

Dieses Stücklohnsystem, auf dem Gebiete der niederen Arbeiten mit großer Unbefangenheit für heute und künftig empfohlen, widerstrebt der Natur höherer Arbeiten. Können sie schon nicht unentgeltlich sein („liberal" im antiken Sinne), so soll ihnen wenigstens das Brandmal nicht anhaften, daß sie Stück für Stück gegen Geld geleistet werden. Es soll der ganze Mann dem ganzen Dienste des Staats sich weihen und in diskreter Entfernung von der Staatsarbeit soll die Fürsorge des Staats für seinen Unterhalt sich entfalten. Der entwickelte Staat des öffentlichen Rechts an Stelle des privatrechtlichen Staats kommt diesem Verlangen entgegen. Der öffentliche Jahresgehalt sorgt dafür, daß der Staatsbeamte gleichsam in einer Sphäre der Befreiung von ökonomischen Zwecken seinem öffentlichen Amte leben kann.

Wo immer wir heute noch Ueberbleibsel des Sportelwesens finden, da ist es die alte Zeit, der alte Staat, welcher noch Platz zu machen

Digitized by Google

hat den neuen Vorstellungen; da sind es veraltete Mißbräuche, denen der Eigennutz wohl gar ein ehrwürdiges Gewand umhüllt, während er doch einsehen sollte, wie tief er die eigene Würde unter das Gesammtniveau des heutigen Staats und seiner Pflichterfüllung herabsetzt.

§ 183. Mit der Begründung des Staatsgehaltes für das Berufsbeamtenthum auf den standesgemäßen Unterhalt (und analog des Gehaltes für die kommunalen, provinziellen u. dgl. Aemter von Berufsbeamten) fällt eine ökonomische Scheidung fort, welche der aristokratischen Aemterbesetzung eigenthümlich ist, nämlich der Unterschied zwischen den höheren, den eigentlichen Ehrenämtern (honores, magistratus) und den, gleich niederen Verrichtungen des Alltagslebens bezahlten, gewöhnlichen Dienstleistungen für Staat und Gemeinde.

Wir haben es hier vielmehr blos mit den Unterschieden zu thun, welche an den verschiedenen Grad der Leistungen im öffentlichen Dienste sich knüpfen, mit den daraus folgenden verschiedenen Anforderungen an die Qualifikation des Kandidaten, sowie den verschiedenen Formen, in welchen die staatliche Fürsorge für den standesgemäßen Unterhalt zur Durchführung gelangt*).

Die verschiedenen Arten von Leistungen für den öffentlichen Dienst beruhen gerade so wie die verschiedenen Leistungen für den Arbeitsmarkt und die höheren Dienste des privaten Verkehrslebens auf einer Verschiedenheit der geistigen Begabung und Ausbildung. Wie im sonstigen Bedarf an Arbeitskräften eine Stufenfolge sich aufbaut, von den niedrigsten mechanischen Verrichtungen bis zu den höchsten Gattungen der geistigen Arbeit, also auch im Staate und in der Gemeinde. Wie dort im Großen und Ganzen sich diese Stufenfolge anschließt an die Abstufungen der Gesellschaft nach Wohlstand, Gesittung, Erziehung, ebenso auch hier. In beiden Gebieten zeigt sich daher auch jener Zusammenhang der Höhe der Kulturschicht mit der Dauer der Erziehung und dem Beginne der erwerbenden Arbeit. Je niedriger die Kultur, je niedriger die Schicht der Gesellschaft, um so früher tritt die Nothdurft des Lebens in ihre Rechte, indem sie den Spielraum für die Erziehung zur Selbständigkeit abkürzt und die Jahre der erwerbenden Arbeit in die Kindheit hinein verlängert. Je höher die Kultur, um so elastischer ist der Druck der Nothdurft gegenüber

*) Hier wie so oft hat unsere Darstellung, welcher enge Schranken gezogen sind, für das Einzelne der Gesetzgebung und Statistik auf das eingehende, mühevolle Werk von Ad. Wagner zu verweisen; vgl. besonders a. a. O. §§ 152—167.

Digitized by Google

den Anforderungen an die Erziehung und Vorbildung zum Lebensberufe, um so größer ist daher der Spielraum zur Erfüllung dieser Anforderungen.

Weil aber das Ideal in dieser Richtung zu dem aristokratischen Ideale hinüberleitet, welches jeden wirthschaftlichen Zweck der Berufsarbeit ablehnt, so hat für den Beamtenstaat das Ideal seine engen Schranken — Schranken, welche die Nothdurft der ökonomischen Umstände zieht, vielfach im Gegensatze zu den quasi-aristokratischen Idealen, welche das Staatsbeamtenthum und die Staatswirthschaft selber beeinflussen*).

§ 184. Unter dem Einflusse solcher Vorstellungen ist es gekommen, daß die Sorge für den *standesgemäßen Unterhalt* des Beamtenthums gerade im klassischen Beamtenstaate, wie ihn Deutschland entwickelt hat, so *unzureichend* geblieben ist, trotz mancher Fortschritte, welche gemacht worden sind.

Allerdings sind die Schwierigkeiten bedeutende, in dem Grade als die Anforderungen der Staatsverwaltung auf höhere und qualifizirte Leistungen gerichtet sind.

Denn erstens kommt es darauf an, einerseits zwischen den herkömmlich im Uebermaße vorhandenen Neigungen zum Beamtenstande, welche durch jede Verbesserung des standesgemäßen Unterhaltes der Beamten vergrößert werden, und andererseits dem wirklichen Personalbedarf in quantitativer und qualitativer Hinsicht das Gleichgewicht herzustellen. Thatsächlich hat der Ueberfluß an Kandidaten für den Staatsdienst Gewöhnungen erzeugt, welche aus dem Ueberflusse an Arbeitskräften ein wohlfeiles Dienstpersonal durch eine weit hinaus verlängerte Vorbereitungs- und Wartefrist desselben machten, um dafür auf der andern Seite desto genügsamer in den Anforderungen an die Qualität dieser Kräfte zu sein.

Zweitens liegt es in der Natur qualifizirter und differenzirter Leistungen für das Gemeinwesen, daß sie weder in beliebig frühem Lebensalter begonnen, noch in beliebig spätem Lebensalter fortgesetzt werden dürfen. Ein Briefträger der deutschen Reichspost könnte ganz wohl in den Dienst treten, wenn er die Elementarschule verlassen und allenfalls noch einige Jahre seiner körperlichen und geistigen Ausreifung gewidmet hätte. Er könnte in demselben Amte ohne Schaden für den Dienst ausharren, so ferne seine Gesundheit normal wäre, bis zur Höhe des Greisenalters hin. Anders im Gebiete der höheren Verwaltung, der

*) Eine nüchtern ökonomische Erörterung dieser Frage hat *Ernst Engel* in seiner Abhandlung über den „Preis der Arbeit" (1866) geliefert.

Digitized by Google

Justiz und ähnlicher Aemter. Hier ist wegen der Schwierigkeit der zu erfüllenden Pflichten eine Vorbereitung durch Schule, Universität, praktische Ausbildung, die unvermeidlichen Staatsprüfungen, nothwendig gemacht, welche den Abschluß der Schulzeit (im weitesten Sinne) erst etwa im 28.—30. Lebensjahre eintreten läßt. Dann aber ist wiederum die wünschenswerthe Ausnutzung der also gewonnenen geistigen und moralischen Kräfte auf einen Zeitraum beschränkt, welcher nicht bis hart an das Ende des Lebens reicht, wie es freilich bei der thatsächlichen Ausnutzung vielfach der Fall ist.

Nur Eine höhere Berufsart haben wir in Deutschland, bei welcher diese letztere Forderung mit im Ganzen großer Schärfe durchgeführt wird. Es ist der Offizierstand. Seine Tüchtigkeit beruht darauf, daß eine fortwährende Durchsiebung stattfindet, daß in verhältnißmäßig jungen Jahrgängen, im besten Mannesalter, ein großer Theil der Offiziere als unbrauchbar ausrangirt wird, und nur an sehr hohen Spitzen, bei sehr guten Verbindungen die milde Nachsicht waltet, welche wir in der höheren Zivilverwaltung als die gewohnte kennen.

Die Härte dieser straffen Zweckmäßigkeit im Offiziersberufe, welche in nur geringem Grade durch die frühzeitige Halbversorgung des jungen Lieutenants gut gemacht wird, deutet ebenso auf die Lücken in der angemessenen Fürsorge des Staates für sein Beamtenthum, wie andererseits die Nachsicht mit dem Halbinvalidenthum in der Zivilverwaltung. Daß ein Offizier, bevor er das fünfzigste Lebensjahr erreicht hat, für seinen Lebensberuf unbrauchbar geworden und daß diese Unbrauchbarkeit nicht die Ausnahme, sondern die Regel für die Mehrzahl der Berufsgenossen bildet, muß den Staat ebenso zu einer ausgiebigen Fürsorge an Stelle der bisher unausgiebigen Pensionirung verpflichten, wie die dem Staatsinteresse zuwiderlaufende Anklammerung eines halbinvaliden Richters an das Amt durch ein Pensionswesen beseitigt werden muß, welches die ökonomische Voraussetzung für eine rechtzeitige Entfernung vom Amte bildet.

Stellt man sich ferner vor, wie es namentlich Engel eindrucksvoll dargestellt hat, daß ein großer Theil dieses Beamtenthums und Offizierthums innerhalb desselben Standes von Geschlecht zu Geschlecht sich rekrutirt, so werden die Schwierigkeiten vollends deutlich und die noch zu lösenden Aufgaben des Staats im Sinne des standesgemäßen Unterhaltes seiner Diener überwältigend groß.

Digitized by Google

III. Der finanzielle Charakter der verschiedenen Verwaltungszweige.

§ 185. Eine Erörterung des Finanzbedarfs der einzelnen Zweige staatlicher und kommunaler Verwaltung führt unvermeidlich in die Technik der Verwaltung jedes derselben hinein und damit in dasjenige Gebiet, welches man im Gegensatze zur Finanzwissenschaft neuerdings als „Verwaltungslehre" — namentlich im Anschlusse an Lorenz von Stein — bezeichnet hat. Ist daher eine solche Erörterung überhaupt nicht in der Finanzwissenschaft am richtigen Platze, so dürfen wir hier vollends darauf verzichten, weil es in beschränktem Raume unsere Aufgabe ist, die leitenden Gedanken des finanziellen Stoffes in möglichster Einfachheit vorzutragen.

Noch weniger fühlen wir uns, angesichts dieser Aufgabe, versucht, die üblichen finanzstatistischen Vergleichungen von Zeit und Land vorzunehmen, die uns vielmehr dazu gemacht scheinen, als Grundtext für ein noch zu schreibendes Handbuch über die Kautelen der Statistik zu dienen. So sehr wird hier der Regel nach Unvergleichbares mit einander verglichen, so sehr wird dadurch zu jenen bedauernswerthen Mißverständnissen beigetragen, welche heute in der Statistik ein Beweismittel ersten Rangs sehen, das sie morgen mit Hohn überschütten.

Was an dieser Stelle uns übrig bleibt, ist eine Betrachtung über die *Verschiedenheit* des *finanziellen* Charakters der einzelnen *Verwaltungszweige* in Staat und Gemeinde.

Fassen wir die Gesammtheit der Abtheilungen ins Auge, in welche sich eine heutige Staatsverwaltung gliedert, so tritt uns in den verschiedenen „Ministerien" die Sorge für eine Reihe von öffentlichen Zwecken entgegen, die der Mehrzahl nach die erforderlichen Finanzmittel vom Finanzministerium erwarten, welches dem entsprechend ihnen gegenüber eine Stellung einnimmt, wie der Familienvater zu seiner Familie. Diese Abhängigkeit vom Finanzministerium ist aber für die verschiedenen Ressorts nicht in gleichem Grade gegeben; ja einzelne derselben sind in der glücklichen Lage, große Verwaltungszwecke für das Gemeinwesen zu verfolgen und dennoch keinerlei Mittel zu deren Erreichung vom Finanzministerium zu fordern, weil aus dem Wesen ihres eigenen Verwaltungszweiges die finanziellen Mittel hervorfließen, deren sie bedürfen, ja weit darüber hinaus. Andere Zweige der Verwaltung vermögen wenigstens einen Theil ihres Bedarfs durch eigene Einkünfte aus ihren Leistungen zu decken; wiederum andere dann allerdings gar nichts oder so gut wie nichts.

Hiebei versteht es sich von selbst, daß für den größeren oder ge-

Digitized by Google

ringeren Grad finanzieller Autarkie in einem heutigen Kulturstaate nur die Zweckmäßigkeit und Gerechtigkeit innerhalb jedes besonderen Verwaltungsgebietes entscheidend ist, nicht aber, wie es in der Natur des unentwickelten Staates wegen der Schwierigkeiten eines ausgiebigen Steuersystems gelegen hat, eine kritiklose Fiskalität, welche jede Staatsthätigkeit ununterschiedlich als Sportelquelle verwerthete.

§ 186. Legen wir den heutigen preußisch-deutschen Staatshaushalt der Betrachtung zu Grunde, so steht weitaus voran die Verwaltung der preußischen Staatseisenbahnen unter denjenigen Verwaltungszweigen, welche ihre öffentlichen Aufgaben nach den verschiedensten Seiten hin erfüllen und dennoch vollauf die Kosten dafür aus ihrem eigenen Betriebe aufbringen.

Sie sind keineswegs um finanzieller Zwecke willen vom Staate erbaut oder aus der Hand von Aktiengesellschaften in den Besitz und Betrieb des Staates übernommen worden. Sie sind ein Departement der Staatsverwaltung geworden in der Folgerichtigkeit des allgemein herkömmlichen Wegerechts, welches um der bestmöglichen Versorgung des Staats- und Privatverkehrs willen die öffentliche Handhabung des Wesens der privaten Handhabung vorzieht, weil erfahrungsmäßig die häufigen und mannigfaltigen Konflikte des Verkehrsinteresses mit den Interessen spekulativer Privatunternehmungen nur durch öffentliche Verwaltung beseitigt werden können. Ganz besonders aber sieht sich der Staat zu diesem Verhalten durch folgende Erwägungen gedrängt.

Er wird im Laufe der Zeit immer wieder genöthigt, für solche Landesgegenden und solche Verbindungslinien mit Opfern der Allgemeinheit einzutreten, welche zu wenig Aussicht auf Gewinn bieten, um private Unternehmungen anzulocken. Es entsteht daher ein Gegensatz zwischen einem gewinnbringenden Privatbahnsystem und dem verlustbringenden Staatsbahnsystem innerhalb desselben Landes. Dieser Gegensatz kann blos aufgehoben werden durch ein einheitliches Staatsbahnsystem, welches beides umfaßt.

Zweitens bedarf der Staat in einem Zeitalter, welches die großen technischen Fortschritte in den Dienst seiner militärischen Aufgaben stellt, der Eisenbahnen für strategische Zwecke. Nicht blos die unumschränkte Verfügung über dieselben im Falle von Mobilmachung und Krieg, sondern auch die Herstellung der für die militärischen Zwecke wünschenswerthesten und kürzesten Bahnen veranlaßt den Staat zur selbständigen Verwaltung derselben, weil hier Opfer im Interesse der Gesammt-

Digitized by Google

heit gefordert werden, zu welchen private Unternehmungen nicht gemacht sind.

Drittens verlangt der Betrieb jeder Bahnstrecke, sei der Verkehr derselben ein größerer oder geringerer, ein mehr oder minder lohnender im Ganzen, bei den verschiedenartigen Aufgaben und Interessen des Transportes im Einzelnen, deren Befriedigung nicht blos von der Größe des Gewinnes abhängig bleiben kann, von der Eisenbahnverwaltung eine sorgfältige Rücksichtnahme, welche Opfer kostet. Opfer, um derentwillen von den betheiligten Interessenten das Staatsbahnsystem gefordert wird, Opfer, welche die Gefahr einseitiger Förderung von Klasseninteressen auf Kosten der Gesammtheit nahe legen, aber in vernünftigen Schranken doch gebracht werden müssen.

Wenn nun eine Staatsbahnverwaltung alle diese Minusposten mit Bereitwilligkeit auf sich nimmt und gleichwohl durch das Plus ihrer Reinerträge die Ausfälle nicht blos deckt, sondern obenein fernere Ueberschüsse erzielt, welche den anderweitigen Verwaltungszwecken der gesammten Staatsverwaltung zu Gute kommen, wenn sie alles das zu Stande bringt, ohne einen begründeten Vorwurf wegen einseitig fiskalischer, den Verkehr belastender Tarifgestaltung auf sich zu laden — so ist in Wahrheit das denkbar Größte erreicht, was in der Richtung finanzieller Selbständigkeit eines Departements der Verwaltung erreicht werden kann*).

---

*) Der Verwaltungsbericht des preußischen Ministers der öffentlichen Arbeiten an den König (1888) enthält folgende Angaben: „Obgleich die wirthschaftliche Lage des Landes und die Entwicklung der Verkehrsverhältnisse während der letzten zehn Jahre nicht gerade als glänzende bezeichnet werden können, haben doch die Ueberschüsse der Staatsbahnen in dieser Zeit nicht allein für die Verzinsung und Tilgung der nach den Bestimmungen des Gesetzes vom 27. März 1882 festzustellenden gesammten Eisenbahnkapitalschuld Deckung gewährt, sondern noch Mehrüberschüsse im Gesammtbetrage von rund 330 Millionen Mark geliefert, welche theils zur Deckung der anderen etatsmäßigen Staatsausgaben, theils zur weiteren Tilgung der Staatsschulden oder zur Verrechnung auf offene Kredite Verwendung gefunden haben. Hiezu treten noch 56 Millionen Mark, welche unter Zugrundelegung der Bestimmungen des vorgedachten Gesetzes als Ueberschüsse der Jahre 1880—81 und 1881—82 anzusehen sind. Rechnet man zu dieser Summe die mit dem Erwerb der Privatbahnen dem Staat zur freien Verfügung anheimgefallenen, für ihre frühere Zweckbestimmung entbehrlich gewordenen Fonds im Gesammtbetrage von 182 Millionen Mark, sowie diejenigen 98 Millionen Mark, welche die Staatseisenbahnverwaltung aus den Mitteln der laufenden Etats zur planmäßigen Tilgung der Prioritätsanleihen der verstaatlichten Eisenbahnen aufgewendet hat, so ergiebt sich eine Summe von 666 Millionen Mark, welcher die für den Bau von Bahnen und die Erweiterung und Ergänzung der Bahnanlagen und Betriebsmittel seit dem Jahre 1879 durch besondere Kreditgesetze bereitgestellten Aufwendungen von rund 687 Millionen Mark gegenüberstehen. Daß der hienach ver-

Digitized by Google

§ 187. Aehnlich wie mit der Verwaltung der Eisenbahnen steht es mit der Verwaltung der Briefpost.

Dieselbe ist ursprünglich meist für den eigenen Bedarf der Staatsverwaltung an Briefbeförderung errichtet worden, ebenso wie neuerdings die Staatstelegraphen anfangs öfters ausschließlich für den Staatsdienst geschaffen wurden. Erst allmälig ist hier wie dort die Bedeutung des privaten Verkehrs in den Vordergrund getreten. Soll aber eine Verkehrsanstalt für den Staatsbedarf allein dienen, so sind die dadurch entstehenden Kosten auch durch die allgemeinen Staatsfinanzen aufzubringen. Erst mit dem Augenblicke, da die Entwicklung des privaten Verkehrs Gelegenheit zu individuellen Entgelten seitens der Privaten bietet, entsteht die Möglichkeit, durch die erweiterte Ausnutzung der staatlichen Verkehrsanstalt die Kosten des Staatsbedarfs für diese Anstalt zu decken. Das ist neuerdings in solchem Grade gelungen, daß die Deckung dieser Kosten zu dem selbstverständlichen Reinertrag der Briefpost gehört.

Indessen dieselbe hat noch weit größere finanzielle Erfolge zu verzeichnen. Bei wachsender Dichtigkeit der Bevölkerung und der Verkehrsmittel, bei wachsendem Anlaß zu brieflichen Mittheilungen für geschäftliche, freundschaftliche, verwandtschaftliche Zwecke, wird die Masse der zu befördernden Briefschaften eine so große, daß die Kosten der Beförderung auf ein Minimum herabgehen, weil es in der Natur der Verkehrsanstalten und zumal der Briefpost liegt, daß ein Maximum der Verkehrsmenge ein Minimum der Kosten erzeugt, als Folge der vollkommensten Ausnutzung der einheitlichen Anlage.

Ein sehr weitgehendes Entgegenkommen für die Wünsche des brief-

---

bleibende Rest in dem Erträgniß dieser Aufwendungen für die Verzinsung und Tilgung eine weit mehr als genügende Deckung findet, bedarf nicht der Bemerkung. Man kann also wohl behaupten, daß diese umfassende Bauthätigkeit des Staats während der letzten zehn Jahre annähernd ohne Inanspruchnahme des Staatskredits aus den anheimgefallenen Fonds und den nach Deckung der dauernden Ausgaben und Zinsen der Eisenbahnkapitalschuld verbliebenen Eisenbahnüberschüssen hätte ausgeführt werden können, wenn letztere zur Verfügung der Staatseisenbahnverwaltung geblieben und nicht für allgemeine Staatsbedürfnisse in Anspruch zu nehmen gewesen wären. Vergleicht man die während der zehn Jahre erzielten Ueberschüsse der Eisenbahnverwaltung mit den in dieser Zeit seitens der Staatsschuldenverwaltung für Verzinsung und Tilgung der gesammten Staatsschulden aufgewendeten Beträgen, so haben die ersteren die letzteren seit dem Jahre 1880—81 nicht nur regelmäßig zu decken vermocht, sondern noch so erhebliche Mehrbeträge ergeben, daß sie in den letzten Jahren ausreichend sein würden, um daraus auch noch die Ausgaben zur Verzinsung der gesammten Reichsschulden zu bestreiten, — wenn solche Sache Preußens wäre."

Digitized by Google

schreibenden Publikums in der Richtung der Wohlfeilheit und der dargebotenen Leistungen, wie es in den letzten Jahrzehnten allenthalben, seit einem halben Jahrhundert in England üblich geworden, hat gleichwohl ein relativ immerhin noch befriedigendes Resultat für die Finanzen ergeben, ja hie und da sogar große Ueberschüsse erzeugt (wie namentlich in England).

Diese finanziellen Ueberschüsse der Post*) schließen in sich nicht blos die kostenfreie Bedienung des amtlichen Briefverkehrs; sie würden viel größer sein, wenn für den Verkehr der Privaten nicht neben der Briefbeförderung noch andere Gegenstände der Beförderung in Betracht kämen, welche weniger gewinnbringend sind als jene, ja, ihrer Natur nach oder den erfolgreichen Ansprüchen des Publikums nach, nothwendiger Weise verlustbringend sind. Um von kleineren Dingen zu schweigen, darf man die Paketbeförderung der deutschen Reichspost nach ihrer dermaligen finanziellen Gestaltung zu den verlustbringenden Verwaltungszweigen der Post rechnen, wenigstens dann, wenn man, wie es sich gebührt, die unentgeltliche Benutzung der Eisenbahnen bei den Kosten veranschlagt. Während es sich bei diesem Zweige aber um die zeitweilige, durchaus nicht nothwendige Gestaltung der Pakettarife handelt, die im Auslande vielmehr eine wesentlich andere ist, ja bis vor kurzem als verlustbringend von der Staatsverwaltung gern dem privaten Verkehr überlassen wurde — ist die Personenbeförderung der deutschen (schweizerischen) Post angesichts der heutigen Entwicklung des Straßenwesens eine fast unvermeidlich verlustbringende, im Interesse des Publikums herkömmlich in einzelnen Ländern vom Staate übernommene Aufgabe, wogegen die meisten großen Kulturstaaten (England, Frankreich,

---

*) Nach dem Haushaltsetat des Deutschen Reiches für das Finanzjahr 1888—89 betrug der Ueberschuß der Einnahmen aus der Reichspost und Reichstelegraphenverwaltung (ausschließlich Bayern und Württemberg) 28 1/6 Millionen Mark. Für eine genauere Analyse des Reinertrages wäre vor allem erforderlich eine Berechnung der Beförderungskosten, welche den Eisenbahnen erwachsen, ohne von der Reichspost entgolten zu werden: eine Berechnung, welche zur Zeit noch fehlt. Die englische Post dagegen ergab (für das Finanzjahr 1887—88) einen Reinertrag von 3,76 Millionen Pfd. Sterlg. (77 Mill. Mark) bei sehr reichlicher Bezahlung der Beförderung auf den Eisenbahnen ohne jedes gesetzliche Vorzugsrecht gegenüber Privaten. Dabei beträgt die Bevölkerung von Großbritannien und Irland 37 Millionen Köpfe, im deutschen Reichspostgebiet 40 Millionen (auf Mitte 1887 berechnet).

Ganz anders als England die Vereinigten Staaten von Amerika, deren Postverwaltung in dem am 30. Juni 1888 beendigten Etatsjahre 52,2 Mill. Dollars Einnahmen gegen 55,9 Mill. Ausgaben hatte, also 3,7 Mill. Dollars Kosten, die aus Steuern zu bestreiten waren.

Digitized by Google

Vereinigte Staaten von Amerika) sie nicht kennen, sondern zu Gunsten privater Unternehmungen, zu Lasten der Reisenden und zur Entlastung der Postfinanzen darauf verzichten.

Es gehört in die späteren Erörterungen, Charakter und Umfang der Postüberschüsse (bezw. der Zubußen) ebenso wie der analogen Einnahmen aus der Eisenbahnverwaltung zu erörtern. Hier genügt die Thatsache, daß wir abermals vor einem Verwaltungszweige stehen, welcher eine wichtige Aufgabe für die Staatsverwaltung wie für die Privaten erfüllt und dennoch sich jener finanziellen Autarkie erfreut, die ihn gegenüber dem Finanzministerium selbständig macht.

Im Kleinen ähnlich wie mit der Post steht es mit der Telegraphenverwaltung. Auch hier eine öffentliche Aufgabe, welche für den eigenen Bedarf des Staats, sich telegraphisch zu verständigen, wie für die erwerbende und genießende Gesellschaft vom Staate erfüllt wird, ohne finanzielle Opfer des Staatsganzen zu heischen.

§ 188. Ganz anders steht es finanziell mit einem Zweige der Verkehrsanstalten, welcher seinem Wesen nach alt, aber in seiner finanziellen Behandlung neu ist — mit den Landstraßen.

Die Beseitigung der früher (und heute noch in manchen Ueberbleibseln) erhobenen Chausseegelder*) hat die öffentlichen Straßen und ihre Erhaltung gänzlich abhängig gemacht von finanziellen Mitteln, welche sie selber aufzubringen nicht im Stande sind. Dieses ist die nothwendige Kehrseite einer Anschauung, welche ganz im Allgemeinen für die „Unentgeltlichkeit" der öffentlichen Verkehrsmittel schwärmt. Nicht eine Diskussion hierüber ist an dieser Stelle zu führen; hier ist blos die Thatsache zu nennen.

Ueberhaupt nicht zu diskutiren, aber als desto bedeutsamere Thatsache aufzuführen sind jene anderen Verwaltungszweige, welche auf unserer Culturstufe selten aus sich selber Einkünfte ziehen können, daher regelmäßig auf die allgemeinen Finanzen angewiesen sind.

Voran stehen hier die großen Ausgaben für das Kriegswesen. Dieselben sind aus Gründen, welche wir früher kennen gelernt haben, ihrem Wesen nach solche, daß ein finanzielles Sichselbstgenügen dieses Zweiges der Staatsverwaltung ausgeschlossen ist. Die großen kostbaren Leistungen, welche hiedurch hergestellt werden, lassen sich durch keine individuellen Entgelte decken; ihrer Natur nach sind sie eine untheilbare und

*) Vgl. über Sachsen-Weimar: Finanzarchiv Jahrg. 1888 S. 1059 ff.

Digitized by Google

ungreifbare Masse, deren Kosten nur im Allgemeinen durch allgemeine staatsbürgerliche Gegenleistungen, das heißt Steuern entgolten werden können*).

So sind sie es wenigstens in jedem gesitteten Gemeinwesen. Anders in den rohen Anfängen der Staatenbildung, da der Krieg ein Raub- und Beutezug ist, da es schimpflich erscheint, im Schweiße des Angesichts zu erwerben, was man durch Blut erringen kann. Nur ausnahmsweise kann bei ziviliſirten Völkern der Krieg selber eine Deckung seiner Kosten herbeiführen in der Kriegsentschädigung, welche der besiegte Feind zu zahlen genöthigt wird, wie Frankreich in der Zahlung der fünf Milliarden an Deutschland nach dem Kriege von 1870—71. Indessen erstens ist das Eintreten dieses günstigen Falles an mancherlei Bedingungen geknüpft: die Entschädigung kann nothwendiger Weise blos einseitig sein und belastet den unterliegenden Staat doppelt; sie kann auch blos bei sehr entscheidendem Ausgange des Kampfes errungen werden, während sonst jeder der betheiligten Staaten es bei den aufgewendeten Opfern sein Bewenden haben läßt; es muß der besiegte

---

*) Nach dem Haushaltsetat für das Jahr 1876 betrugen die Kosten des deutschen Reichsheeres und der Reichsmarine:

Verwaltung des Reichsheeres	316,2	Mill. Mark
„ der Marine	21,0	„ „
Allgemeiner Pensionsfonds	23,4	„ „
Reichsinvalidenfonds	28,8	„ „
Außerordentliche Ausgaben für das Reichsheer (Festungsbauten, Kasernen u. s. w.) . .	35,9	„ „
Außerordentliche Ausgaben für die Marine .	4,8	„ „
Insgesammt	430,1	Mill. Mark.

Nach dem Haushaltsetat für das Jahr 1888—89:

Verwaltung des Reichsheeres:		
fortdauernde Ausgaben	362,8	Mill. Mark
einmalige „	372,5	„ „
Marineverwaltung:		
fortdauernde Ausgaben	35,9	„ „
einmalige „	12,8	„ „
Reichsinvalidenfonds	26,4	„ „
Allgemeiner Pensionsfonds (ohne Zivilpensionen)	28,0	„ „
Insgesammt	838,4	Mill. Mark.

Die Verzinsung der (für Kriegszwecke aufgenommenen) Reichsschuld beträgt 1876: 0,3 Mill. Mark, dagegen 1888—89: 30 Mill. Mark. Daneben ist unverändert die Verzinsung des Reichskriegsschatzes von 120 Mill. Mark mit 4 Mill. Mark jährlich zu berechnen.

Digitized by Google

Feind wohlhabend genug sein, überhaupt eine solche Entschädigung zahlen zu können. Zweitens kann die Kriegskostenentschädigung deshalb als keine Deckung der jährlich wiederkehrenden Militärausgaben angesehen werden, weil diese letzteren ihrem höchsten Zwecke nach darauf gerichtet sind, den Krieg selber hinauszuschieben oder zu vermeiden. Der höchste Erfolg dieser Absicht würde also dann erreicht werden, wenn es am wenigsten möglich wäre, irgend eine Kriegskostenentschädigung zu erringen.

Wir wissen nun, wie große Anstrengungen in dieser Richtung in dem eigenen Gemeinwesen gemacht werden, und werden daher auf diesem Gebiete fortdauernd die größten Ansprüche an die allgemeinen Reichsfinanzen erwarten müssen.

§ 189. Zwar erfüllt die Rechtspflege ähnlich wie die Sorge für die Wehrhaftigkeit ihre Aufgabe im höchsten Grade, wenn es ihr gelingt, den Streit zu verhüten, und die Mitglieder der Staatsgemeinschaft haben daher in erster Reihe aus ihrer allgemeinen Verpflichtung als Staatsgenossen für diese untheilbare Atmosphäre des Friedens und der Rechtssicherheit sich erkenntlich zu erweisen.

Indessen liegt es doch in der technischen Beschaffenheit der Anstalten für die Rechtspflege, daß es nicht blos möglich, sondern auch gerecht und zweckmäßig ist, individuelle Entgelte von einzelnen individuell Betheiligten zu erheben. Sei es daß die Pflege des bürgerlichen Rechts, diese wiederum im streitigen Verfahren, oder in den Handlungen der sog. freiwilligen Gerichtsbarkeit für das Interesse einzelner Personen in Bewegung gesetzt wird, sei es daß der Strafprozeß angerufen wird — immer entstehen präzipuelle Kosten für den Staat und oft präzipuelle Vortheile für die Einzelnen, welche in den Gebühren zu entgelten sind. Für den bürgerlichen Prozeß läge eine große Gefahr darin, daß solche individuelle Entgelte nicht beständen, wie es in der Reaktion gegen die einstmalige Fiskalität der Radikalismus seit länger als einem Jahrhundert verlangt. Die Gerichtshöfe würden um einer Menge frivoler Streitsachen willen überlaufen werden, da sie es selbst heutzutage trotz der ansehnlichen Gerichtskosten zum Theil schon werden.

In dem preußischen Staatshaushalt für das Jahr 1888—89 betrugen die Ausgaben des Justizwesens 86 Mill. Mark, neben 2¼ Mill. einmaliger Ausgaben, dagegen die Einnahmen 48½ Mill. Mark, davon 47 Mill. aus Justizgebühren.

Für das verwandte Gebiet der Polizeiverwaltung ist es schwieriger, einen nennenswerthen Theil der Kosten durch eigene Ein-

Digitized by Google

nahmen des Verwaltungszweiges wieder aufzubringen. Für die Verwaltung des „Ministeriums des Innern" wurde in Preußen 1888—89 ein Betrag von 43½ Mill. Mark verbraucht, davon 23½ Mill. für Polizei und Gendarmerie, 9½ Mill. für Strafanstalten (neben 1¾ Mill. für Gefängnisse, die das Justizministerium bestreitet), 9 Mill. für die allgemeine Verwaltung. An Einnahmen sind überhaupt nicht volle 4 Mill. eingestellt, welche zum größten Theile aus dem Ertrage der Arbeit in den Strafanstalten aufkommen, neben 1¼ Mill., welche aus der Gefängnißarbeit der unter dem Justizministerium stehenden Gefängnisse fließen.

§ 190. Werfen wir endlich einen Blick auf das Unterrichtswesen, so genügen hier die Zahlen des Staatshaushaltsetats aus mehreren Gründen nicht. Einmal liegt die größte Leistung in der Richtung des öffentlichen Unterrichts, nämlich diejenige für das Volksschulwesen, bei den Gemeinden, und der Staat betheiligt sich daran blos durch — allerdings ansehnliche — Zuschüsse zu den kommunalen Unterhaltskosten. Zweitens ist auch für die übrigen Gattungen des Schulwesens, für die höheren und namentlich für die Hochschulen zum Theil durch ausgiebige Stiftungen gesorgt, so daß die Staatsverwaltung auch hier mehrfach nur Zuschüsse zu leisten braucht.

Es ist dann ferner unter dem Einflusse fortschreitender sozialpolitischer Anschauungen die Frage nach der Aufbringung der Finanzmittel für das Unterrichtswesen in den Fluß der Entwicklung gestellt, derart daß die (an sich das heißt technisch nicht unmögliche) Deckung der Kosten durch die individuellen Entgelte der Schulbesucher nach neueren Ansichten (Staatsverfassungen, Unterrichtsgesetzen) mehr und mehr in den Hintergrund gedrängt worden ist, und nun das Volksschulwesen für Staat und Gemeinden ein immer größerer Ausgabeposten geworden ist, wozu allerdings die steigenden Ansprüche an Zahl der Schulen, Beschaffenheit der Schulhäuser, Höhe der Lehrergehalte u. dgl. erheblich beigetragen haben. Die Unterhaltungskosten der Volksschulen in Preußen sind*) in

*) Einer amtlichen statistischen Erhebung des preußischen Unterrichtsministeriums aus dem Jahre 1886 entnehmen wir folgende Angaben:

Die Schulunterhaltungskosten betrugen

		1871	1878	1886
überhaupt	Mk.	55 648 398	101 016 623	116 615 648
auf dem platten Lande	„	32 002 388	57 117 873	66 134 918

Digitized by Google

den fünfzehn Jahren 1871—86 von 55,6 Mill. auf 116,6 Mill. Mark gestiegen. Der Staatszuschuß ist in denselben Jahren von kaum 3 Mill. auf 14 Mill. gestiegen; das Schulgeld dagegen hat 1886 wenig mehr als 1871 aufgebracht (10,9 Mill. gegen 10,5 Mill.). Auch dieses noch

---

oder pro 1000 der Bevölkerung

		1871	1878	1886
überhaupt	Mk.	2262	3924	4118
auf dem platten Lande .	„	1925	3370	3723

und jeder Schüler verursachte an Kosten

		1871	1878	1886
überhaupt	Mk.	14,27	23,65	24,10
auf dem platten Lande .	„	11,40	19,05	19,83

Diese Kosten wurden beschafft

a) in den Städten und auf dem Lande zusammen:

	1871 Mk.	1878 Mk.	1886 Mk.
durch Schulgeld	10 498 794	12 975 527	10 926 085
durch Leistungen der Verpflichteten	42 254 418	75 629 731	91 667 677
aus Staatsmitteln	2 895 186	12 411 365	14 021 886

b) auf dem Lande im Besonderen:

durch Schulgeld	5 090 040	5 718 761	6 135 590
durch Leistungen der Verpflichteten	24 754 142	41 263 584	48 400 229
aus Staatsmitteln	2 158 206	10 135 528	11 599 099

oder, in Verhältnißzahlen ausgedrückt, von je 100 Mark

a) in den Städten und auf dem Lande zusammen:

		1871	1878	1886
durch Schulgeld	Mk.	18,87	12,84	9,37
durch Leistungen der Verpflichteten .	„	75,93	74,87	78,61
aus Staatsmitteln	„	5,20	12,29	12,02

b) auf dem Lande im Besonderen:

durch Schulgeld	„	15,91	10,01	9,28
durch Leistungen der Verpflichteten .	„	77,35	72,24	73,18
aus Staatsmitteln	„	6,74	17,75	17,54

Im Jahre 1886 entfielen von der Gesammtsumme (116 615 648 Mark) auf die persönlichen Kosten 75 245 144 Mk. und auf die sächlichen 41 370 504 Mk.; auf dem platten Lande im Besonderen wurden 44 015 968 Mk. an persönlichen und 22 118 950 Mk. an sächlichen Ausgaben für die öffentlichen Volksschulen ermittelt. Hiezu kommen die zentralen staatlichen Aufwendungen für die Schulaufsichtsbehörden u. dgl. insgesammt mit 10—11 Mill. Mark.

Die Stadt Berlin allein hat im Etat für das Rechnungsjahr 1889—90 eine Ausgabe von rund 8 Mill. Mark zur Bestreitung der Kosten ihrer Gemeindeschulen (gegenüber 83 146 Mk. Einnahme). Die Zahl der schulpflichtigen Kinder ist auf 172 000 angenommen (in 183 Gemeindeschulen mit 3082 Klassen und ebenso vielen Lehrern bez. Lehrerinnen), daher die Kosten für jedes Schulkind 46½ Mk., welche aus Gemeindesteuern gedeckt werden.

Digitized by Google

bestehende Schulgeld soll nach der Vorlage der Staatsregierung von 1888 allmälig beseitigt werden.

Was dann die höheren Zweige des öffentlichen Unterrichts anlangt, so ergiebt der preußische Staatshaushaltsetat für 1888—89, wenn man die verschiedenen Posten, die dazu gehören, zusammenstellt, eine Summe von 18—20 Mill. Mark*). Hier ebenso wenig wie etwa beim Kriegswesen erhält man ein richtiges Bild von den Ausgaben, wenn man nur die „ordentlichen" Ausgaben in Betracht zieht, dagegen die sog. einmaligen Ausgaben außer Betracht läßt. Gerade wie beim Kriegswesen sind die letzteren Ausgaben sehr weit davon entfernt, „einmalige" zu sein; sie kehren vielmehr beständig wieder, nur daß ihre Periodizität sich nicht ebenso leicht in die Schranken der jährlichen Regelmäßigkeit bannen läßt wie die anderen als „ordentliche" bezeichneten Ausgaben.

Insbesondere die Universitäten und die technischen Hochschulen mit ihrem unablässigen Neubedarf an naturwissenschaftlichen und medizinischen Instituten sind darin dem fortschreitenden Bedarf an Kriegswerkzeugen ganz ähnlich, daß hier wie dort der Fortschritt der Naturwissenschaft und der auf sie gegründeten Technik immer neue Anforderungen stellt, welche auf die normale Ausnutzung der bestehenden Anstalten nicht warten wollen. Freilich sind dabei noch andere Anlässe betheiligt, welche in der allgemeinen Entwicklung der Lebensansprüche hinsichtlich des Geschmacks, der Gesundheitspflege u. s. w. ihren Ursprung haben.

Fragt man nun nach dem finanziellen Charakter der verschiedenen Zweige des öffentlichen Unterrichts, so nähert sich der Unterricht der Hochschulen dem Volksschulunterricht insofern, als nur ein

---

*) Nach dem Etat für 1888—89 sind die Ausgaben für den öffentlichen Unterricht die folgenden:

Universitäten	7 1/4	Mill. Mark
Höhere Lehranstalten . . .	5 1/6	„ „
Kunst und Wissenschaft . .	3 1/4	„ „
Technisches Unterrichtswesen .	2	„ „

Für Elementarunterrichtswesen sind diesmal 36 1/4 Mill. Mark eingestellt gegen 25 1/3 Mill. im vorangegangenen Jahre. Dann für Kultus und Unterricht gemeinsam 7 2/3 Mill., für allgemeine Ministerialverwaltung 1 Mill., für Provinzialschulkollegien 1/2 Mill. Für die Universitäten wird aus Stiftungsfonds neben dem Staatszuschusse 1 1/2 Mill. jährlich vereinnahmt. Die einzelnen Universitäten stehen in dieser Hinsicht sehr verschieden. Göttingen bringt etwa 2/3 seiner Gesammtkosten (1 038 275 Mk.) aus eigenem Vermögen auf; der Staatszuschuß beträgt blos 340 892 Mk. Greifswald (Gesammtkosten 636 850 Mk.) hat blos 216 385 Mk. Zuschuß. Ganz anders die Universität Berlin, welche auf 2 1/4 Mill. Jahresbedarf vom Staate 2 Mill. Zuschuß erhält."

Digitized by Google

mäßiger Theil seines Aufwandes durch Gebühren wieder aufgebracht wird. Die Gesammtkosten der preußischen Universitäten betragen für 1888—89: 9½ Mill., wofür blos 1⅕ Mill. „aus eigenem Erwerbe" aufkommen.

Anders die „höheren Lehranstalten", das heißt Gymnasien, Realschulen u. s. w., welche auf eine Gesammtausgabe von 28 Mill. Mark fast die Hälfte „aus eigenem Erwerbe" aufbringen*).

§ 191. Mit den voraufgehenden Angaben haben wir nicht das Ganze des Staatshaushaltes erschöpft; noch weniger sind wir der Mannigfaltigkeit der kommunalen**) Ausgaben gerecht geworden***).

Es kam uns aber auch darauf nicht an. Wir wollten vielmehr an den hauptsächlichen Richtungen der öffentlichen Aufgaben nachweisen,

---

*) Die Gesammtheit der „höheren Lehranstalten" (staatliche, städtische, Stiftungen) brachten ihre Kosten 1888—89 aus folgenden Quellen auf:

1.	Aus Staatsfonds	4,8	Mill. Mark,
2.	„ eigenem Vermögen . . .	1,9	„ „
3.	„ Stiftungsfonds	1,3	„ „
4.	„ städtischen Fonds . . .	6,8	„ „
5.	„ eigenem Erwerb	13,2	„ „
		28,0	Mill. Mark.

Vgl. Anlagen Band III Nr. 21. Beil. 8 Minist. der geistl. u. s. w. Angelegenheiten zum Etat für 1888/89.

**) Als einen Hauptposten des kommunalen Bedarfs erwähnen wir hier das Armenwesen. Nach einer amtlichen Erhebung für das Jahr 1885 (Statistik des Deutschen Reiches, Neue Folge, Band 29) wurden im Deutschen Reiche überhaupt 1 592 386 Personen aus öffentlichen Mitteln unterstützt, das heißt 3,40 Prozent der gesammten Bevölkerung, mit einer Ausgabe von insgesammt 92,5 Mill. Mark, das heißt annähernd 2 Mk. auf den Kopf der Bevölkerung. Der durchschnittliche Aufwand von 55 Mark für jeden Unterstützten schwankt örtlich von 18 Mk. (in Waldeck) bis 91,5 Mk. (in Berlin). Ueber die Schwierigkeiten und mannigfaltigen Bedenken dieser statistischen Aufnahme vgl. M. Schumann, Conrad's Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik Jahrgang 1888, Neue Folge, Band XVII S. 594 ff.

***) Die Steigerung des Gemeindebedarfs ergiebt sich u. a. aus folgenden Zahlen. In den preußischen Städten kamen im Jahr 1849 auf den Kopf der Bevölkerung an Gemeindeabgaben 3,77 Mk., dagegen im Jahre 1883—84 bereits 11,46 Mk. (Finanzarchiv 1884 S. 764.)

Vergleichende finanzstatistische Erörterungen über den Haushalt der europäischen Großstädte giebt Jos. Körösi, Finanzarchiv, Jahrgang 1884 S. 254 ff. Dieselben bieten im Kleinen ein Beispiel für die Schwierigkeit solcher finanzstatistischen Vergleichungen.

Digitized by Google

welche verschiedene finanzielle Bedeutung sie der Art und dem Umfange nach haben. Zu diesem Zwecke sind die hauptsächlichen Typen des öffentlichen Haushaltes hervorgehoben worden, und durch die Mehrzahl von ihnen ist das Bedürfniß klar geworden, behufs Deckung ihrer Kosten nach Finanzmitteln zu suchen, welche nicht in ihrem eigenen Bereiche zu finden sind.

Die jetzt folgenden Erörterungen sollen sich mit dem Wesen dieser Finanzmittel beschäftigen.

Digitized by Google

Zweites Buch.

Die Lehre von den Steuern.

Erstes Kapitel.

Die Gerechtigkeit der Besteuerung.

Literatur (auch für die folgenden Kapitel). J. G. Hoffmann, Die Lehre von den Steuern mit besonderer Beziehung auf den preußischen Staat. 1840. K. G. Kries, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. Jahrg. 1855, 1856. C. v. Hock, Die öffentlichen Abgaben und Schulden. 1863. Lorenz von Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft. 5. Auflage. Zweiter Theil (S. 346—561). 1885. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Band III. 1873. Fr. J. Neumann, Die progressive Einkommensteuer im Staats- und Gemeindehaushalt. (Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Band VIII.) 1874. Fr. J. Neumann, Die Steuer und das öffentliche Interesse. 1887. Ad. Wagner, Finanzwissenschaft. Zweiter Theil. 1880. Alb. Schäffle, Die Grundsätze der Steuerpolitik und die schwebenden Finanzfragen Deutschlands und Oesterreichs. 1880. Robert Meyer, Die Prinzipien der gerechten Besteuerung in der neueren Finanzwissenschaft. 1882.

I. Steuerrecht und Steuerpflicht.

§ 192. Die Entwicklung des Steuerrechts auf Seiten des Staatsganzen und die Entwicklung der Steuerpflicht auf Seiten der einzelnen Staatsgenossen geht mit der Entwicklung des Staates selber parallel, weil die Bedingungen der Entwicklung die gleichen sind.

Für das Verhältniß des einzelnen Bürgers zum Staate im Allgemeinen wie für das besondere Verhältniß seines finanziellen Eintretens

Digitized by Google

zur Deckung des Gesammtbedarfs entscheidet, nachdem eine gewisse Höhe in der Geschichte eines Volkes erreicht worden ist, der Grad des Zusammenhanges zwischen dem Ganzen und dem Einzelnen. Der Zusammenhang wird am ehesten in das Bewußtsein der Genossen übergehen unter Umständen, wo der Kreis ein kleiner, die Entfernung des Mittelpunktes von der Peripherie daher eine kurze ist. Weil aber eine unwiderstehliche Nothwendigkeit der Geschichte die Kreise des Zusammenlebens fortschreitend erweitert, die schon erweiterten Kreise mit wachsenden Bevölkerungsmengen erfüllt, weil dieses in dem Maaße sich entwickelt, als die Kultur der Völker ergiebig an neuen Aufgaben, ihre Produktivität ergiebig an neuen Unterhaltsmitteln ist — so entsteht ein Widerspruch zwischen den Bedingungen für die Entwicklung jenes Zusammenhanges und den Bedingungen für die Entwicklung der Kultur. Ein Widerspruch von der Art wie ihn die Phasen des historischen Fortschrittes uns auch sonst zu zeigen pflegen, wie ihn das gegenwärtige Zeitalter den Völkern in so mancher Richtung zur Lösung aufgiebt.

Das Steuerwesen der deutschen Städte des Mittelalters und der folgenden Jahrhunderte ist das Korrelat der staatsbürgerlichen Reife*), welche hier zuerst, gleichsam in den Oasen der politischen Freiheit, sich entwickelt. Machiavelli**) preist in hohen Worten die republikanische Tugend, mit welcher jener alte Vermögensschoß entrichtet wird, und die Reste davon haben wir bis in unsere Tage hinein (in Bremen) blühen sehen. Außerhalb der Städterepubliken gelangt der Gedanke der Steuerpflicht nur langsam zur Anerkennung, im Kampfe des erweiterten Staatsgedankens mit den individualistischen Rechten der ständischen Verfassung. Zwar lehrt im Sinne des absoluten Staats bereits im Jahre 1664 Joh. Fried. Horn***): optime sibi constat respublica in qua imperantur tributa, non rogantur. Aber um dieselbe Zeit (1654) erklärt auf dem deutschen Reichstag der Stand Braunschweig-Wolfenbüttel: „es wäre ein unbewegliches Prinzip, daß Steuern und Auflagen im Grund gegen die Natur einer Staatsgesellschaft seien; denn man habe sich blos in der Hoffnung, seine Sachen zu bewahren, in bürgerliche Verbindungen eingelassen; man würde gerade deswegen ein Bürger, damit man das Seinige in Ruhe und Friede behalte“†). Ja noch im Jahre 1782 wird

*) Gierke, Deutsches Genossenschaftsrecht, II (1873) S. 698; vgl. Andreas Heusler, Ursprung der deutschen Stadtverfassung (1872) S. 218, 251.

**) De republ. lib. I cap. 55.

***) Politica p. 316.

†) K. H. Lang, Historische Entwicklung der Teutschen Steuerverfassungen (1793) S. 206.

Digitized by Google

dem Fürstbischof von Salzburg durch ein Reichshofrathskonklusum verwiesen, daß er behaupten wolle, der Wille des Landesherrn sei in Steuersachen das alleinige Gesetz und die Steuereinrichtung gehöre zu den fürstlichen Hoheitsrechten*).

Einschneidend wirkt hier erst das systematische Denken, welches dem Staate und der Staatswirthschaft des 19. Jahrhunderts vorarbeitet.

§ 193. Die Staatsphilosophie und die Volkswirthschaftslehre des Zeitalters der Aufklärung konstruiren einen kühnen Bau, welcher die Triebe des Einzellebens harmonisch mit den Interessen des Gemeinwesens verbindet. Sie liefern damit einen großen Entwurf, gleichsam ein Idealbild für die praktische Entwicklung des neuen Staatsbürgerthums. Das theoretische Denken überspringt die Schwierigkeiten, welche den wirklichen Menschen, den die alte Zeit der neuen überliefert, von der großen Abstraktion der Staatsgemeinschaft trennen.

Nachdem heute mehr als ein Jahrhundert verflossen ist, seitdem die Wissenschaft nach ihrem Theile für die Erkenntniß der Steuerpflicht und damit für die Entwicklung der staatsbürgerlichen Reife gearbeitet hat, soll es niemals vergessen werden, daß bei den ersten Anfängen einer selbständigen Wissenschaft von der Volkswirthschaft die *Unterordnung der Einzelwirthschaft unter den Staatsgedanken und damit unter den Steuergedanken* der Ausgangspunkt der Betrachtung ist.

Hierin sind die deutschen *Kameralisten* mit den französischen *Physiokraten* eines Sinnes.

*Justi***) sagt, um statt mancher anderen Aeußerungen dieses hervorragenden Kopfes nur Eine anzuführen: „Es ist gar kein Zweifel, daß die Unterthanen schuldig sind, diesen Beitrag zu dem großen Aufwande des Staates zu leisten; ihr Privatvermögen, insofern alle Unterthanen ihrer gemeinschaftlichen Wohlfahrt wegen in einer genauen Vereinigung mit einander stehen und einen einzigen Körper oder moralische Person vorstellen, ist zugleich das allgemeine, wiewohl mittelbare Vermögen des Staats, und der Staat ist mithin gar wohl befugt, sich dieses mittelbaren Vermögens zu seiner Wohlfahrt zu bedienen, wenn sein *unmittelbares* Vermögen nicht zureichet. Gleichwie die Unterthanen die Einrichtung eines gemeinen Wesens zur Beförderung ihrer gemeinschaftlichen

*) K. H. Lang S. 232.

**) Staatswirthschaft (1755) II, 288.

Digitized by Google

Glückseligkeit einmal beliebet haben, so können sie sich auch der dazu erforderlichen Mittel nicht entbrechen ... so daß sie allem erforderlichen Aufwande und Nothfällen des Staats nicht allein mit einem Theile ihrer Einkünfte, sondern auch mit dem Ganzen, ja in äußersten Nöthen mit ihrem Vermögen selbst zu Statten kommen müssen ..."

Die physiokratische Theorie vom Reinertrage, welche den Eckstein des Lehrgebäudes bildet, ist*) — ganz ähnlich wie die soeben wiedergegebene Anschauung des deutschen Kameralisten, der zur Zeit der Physiokraten lehrte — ein Ausfluß der alles volkswirthschaftliche Denken beherrschenden Staatsidee. Wie für so manches Andere hat man auch für diese Lehre die späteren Nationalökonomen der englischen Schule verantwortlich gemacht, weil man weder den Ursprung der Lehre noch deren historischen Zusammenhang kannte. Der Zusammenhang war der, daß die Volkswirthschaft als die Unterlage der Staatswirthschaft erschien und ihr Wohlstand als die Voraussetzung eines ergiebigen Steuerwesens. Die Vorstellung des sich emporarbeitenden absoluten Staats, für welchen die Menschen und Güter blos Mittel für den Staatszweck sind, wird von der Philosophie der neuen Volkswirthschaftslehrer übernommen. Sie stellen zwar neue Grundsätze auf für ein rationelles Steuersystem, welche mit dem alten Empirismus aufräumen wollen: aber der Gedankengang, welcher die Volkswirthschaft als Mittel und die Staatswirthschaft als Zweck auffaßt, ist der alte. Daher denn jene Ansichten, die uns heute fremdartig erscheinen und in dem Munde der späteren Theoretiker der Reinertragslehre oftmals dem Mißverständniß begegnet sind; so sagt Quesnay**): „es sind weniger die Menschen, welche man zur Bebauung des Landes heranziehen muß als die Reichthümer; denn je mehr Reichthümer man auf die Landwirthschaft verwendet, um so weniger Menschen beschäftigt sie, um so mehr prosperirt sie und um so mehr Reinertrag liefert sie." Wogegen eine zahlreiche bäuerliche Bevölkerung wenig mehr erwerbe als die Kosten und kaum die geringste Steuer ertragen könne.

Und um volle Klarheit über die enge Zusammengehörigkeit von Produktion und Steuerbedarf zu geben, sagt Quesnay an einer benachbarten Stelle derselben Schrift***): „nächst den Mitteln zur Bebauung des Bodens ist es der Reinertrag und die Steuer, welche die Güter des dringendsten Bedarfs in einem Staate sind, um die Unterthanen gegen

*) Vgl. System 1 § 424.

**) Maximes générales du gouvernement économique (1758), éd. Daire p. 91; vgl. p. 101 und öfter.

***) Maximes p. 93.

Digitized by Google

die Theuerung und gegen den Landesfeind zu vertheidigen und um den Ruhm und die Macht des Monarchen aufrecht zu erhalten."

In schönem Einklange mit diesen Gedanken seines Zeitalters läßt uns der deutsche Dichter das Ideal eines modernen Staatsmenschen dem Philisterthum der alten Zeit gegenübertreten*). Wie der nur, sagt Lothario, ein guter Vater ist, der bei Tische erst seinen Kindern vortheilt, so ist der nur ein guter Bürger, der vor allen anderen Ausgaben das, was er dem Staate zu entrichten hat, zurücklegt. Werner aber versichert, daß er in seinem Leben nie an den Staat gedacht habe.

§ 194. Im Staate der Gegenwart ist das Steuerrecht des Staates und die Steuerpflicht des einzelnen Bürgers eine Nothwendigkeit, welcher der äußere Zwang zur Steuerzahlung entspricht. Eine Nothwendigkeit, welche auf dem allgemein anerkannten Wesen von Staat und Staatshaushalt beruht, und welche durch die mannigfaltigen Formen einer heutigen Staatsverfassung und der dadurch bedingten Rechte der Volksvertretung nicht eingeschränkt, sondern bestätigt wird, weil es sich bei dem Steuerbewilligungsrechte der Volksvertretung nicht um eine Lockerung dieser Nothwendigkeit handelt, sondern nur um eine Diskussion über Art und Umfang des sich entwickelnden Staatsbedarfs wie der dafür erforderlichen Steuern.

Dieser Zwang, als Ausfluß der zum Bewußtsein gelangten inneren Nothwendigkeit der Steuerzahlung für den modernen Staat, unterscheidet die heutige Steuerpflicht von den wechselnden Phasen der Staatswirthschaft früherer Epochen. Es genügt nicht mehr, wie zum Theil noch bis in's Ende des 18. Jahrhunderts und selbst länger**), der eigene Domanialbesitz des Staats, die bequemste Form öffentlicher Einnahmen, welche die bürgerliche Verpflichtung für den Staatshaushalt aus ihrem Schlummer noch nicht weckt, welche in manchen Staatsverfassungen und Steuergesetzen der Gegenwart immer noch als die normale Grundlage des öffentlichen Haushaltes wie ein Märchen aus vergangenen Tagen nachklingt. Es genügt nicht mehr der Umweg staatlicher Vorzugsrechte gegenüber dem Erwerbsleben der Privaten, welcher den Einnahmebedarf in einer Form zu decken sucht, die den individualistischen Vorstellungen eines unreifen Staatsbürgerthums entgegenkommt und mit sinnlicher Handgreif-

*) Wilhelm Meister, Werke (1828) Bd. 20 S. 147.

**) Vgl. u. a. für Württemberg G. Rümelin, Reden und Aufsätze, N. F. (1881) S. 450.

Digitized by Google

lichkeit ihm seine Leistungen darbietet, um sie sich entgelten zu lassen. Es genügt auch nicht mehr der bittweise, freiwillige, außerordentliche Charakter der Steuerleistung, mit ihrer unständigen, zeitlich eng begrenzten, ängstlich verklausulirten Dauer und ihrer individuellen Bestimmung für bestimmte, vorübergehende Zwecke*). Für den Staat der Gegenwart gehören Steuer und Staatswirthschaft unauflöslich zusammen. Die Möglichkeit einer Aenderung ist ausschließlich an eine Umgestaltung des Verhältnisses von Einzelwirthschaft und Gesammtwirthschaft geknüpft. So lange in der Gesellschaft der Gegenwart das Privateigenthum die grundlegende Institution der Volkswirthschaft und Staatswirthschaft bleibt, muß nothwendiger Weise auch die Steuer der Grund- und Eckstein des öffentlichen Haushaltes bleiben.

Der Sozialismus der heutigen radikalen Parteiprogramme sieht mit Recht in dem von ihm geforderten Steuersystem nur einen Bestandtheil der „Uebergangsmaaßregeln", welche im Interesse des arbeitenden Proletariats angestrebt werden sollen. Aufhebung der indirekten Steuern, Steuerfreiheit des Existenzminimums, eine einzige progressive Einkommensteuer für Staat und Gemeinde — alles das sind Maaßregeln, welche angemessen sind zur Verfolgung des sozialdemokratischen Klasseninteresses blos unter der Voraussetzung der heutigen Rechtsordnung unserer Volkswirthschaft, unter der Voraussetzung eines Staats- und Gemeindehaushaltes, welcher auf die Einzelwirthschaften, auf die einzelwirthschaftliche Produktion mit privatem Kapitaleigenthum, angewiesen ist, welcher daher aus denselben Quellen seinen Bedarf deckt wie die privaten Haushaltungen, indem er seinen Antheil an den Unterhaltsmitteln der letzteren fordert. Und dieses eben sind die Steuern.

Sobald der Sozialismus das Gebiet der bloßen Uebergangsmaaßregeln hinter sich läßt, giebt er die Institution des Privateigenthums am produktiven Kapital und damit die private Produktionsweise auf. Durch die sozialistische Produktionsweise verwandelt sich das Verhältniß aller Einkünfte von Privaten in das Verhältniß des Beamtengehaltes gegenüber einer alles umfassenden Staatsthätigkeit. Das Ideal der zukünftigen Staatsgesellschaft und Staatswirthschaft schlägt um in den Typus der primitiven Staatswirthschaft mit umfassendem Staatsbesitz und dem daraus gewonnenen Ertrage.

---

*) Vgl. über die Verhältnisse des ständischen Steuerwesens die eingehende Untersuchung von K. G. Kries, Historische Entwicklung der Steuerverfassung in Schlesien unter Theilnahme der allgemeinen Landtagsversammlungen, ein Beitrag zur Geschichte der schlesischen Stände. 1842. Besonders S. 5 ff.

Digitized by Google

Für die Gegenwart und für die Wirklichkeit bleibt das Privateigenthum und damit die Nothwendigkeit der Steuer bestehen. Diese logische Konsequenz sollen sich gerade die staatserhaltenden Parteien vor Augen halten.

II. Die Grundsätze der gerechten Besteuerung.

§ 195. Wenn zunächst im Allgemeinen die Verpflichtung jeder Einzelwirthschaft zur Steuerleistung festgestellt ist, so bleibt die schwierigere Frage noch zu erörtern, in welcher Weise nun die niemals typisch gleichartigen *Individualitäten* der zahlreichen *Einzelwirthschaften* zu den Kosten der gemeinsamen öffentlichen Wirthschaft herangezogen werden sollen, damit jede einzelne im Verhältniß zu jeder anderen in *gerechtem Maaße getroffen* werde.

Es handelt sich um ein Postulat, welches uns das Hineinragen der *Ethik* in alle ökonomischen Grundfragen als einen unabweisbaren Zusammenhang aufdrängt. Wir haben hier an die eingehenderen Erörterungen des grundlegenden Theiles (System I §§ 366 ff.) anzuknüpfen.

Daß bei jeder Frage nach den Gründen der Preisbestimmung, sei es im Verkehr des Marktes, sei es innerhalb der öffentlichen Haushaltungen, *flüssige*, weil ethische, historische Probleme angeregt werden, ist an dieser Stelle nicht aufs Neue nachzuweisen. Wir erinnern blos an die damals gewonnene Erkenntniß, daß es ein trügerischer Schein ist, welcher das natürlich Seiende an die Stelle des sittlich Seinsollenden setzt. Wer nach den Bestimmungsgründen des Preises oder der Steuer oder irgend einer Art des Entgeltes im menschlichen Zusammenleben fragt, der stellt unvermeidlich damit die tiefere Frage: was haben die bisherigen sittlichen Urtheile der Menschen für gerecht gehalten bei der Auseinandersetzung über wirthschaftliche Dinge? und inwiefern sind diese Urtheile zu billigen? An eine Beobachtung desjenigen Seinsollenden, welches sich in den bisherigen Werthurtheilen erfahrungsmäßig ausgesprochen hat, reiht sich eine Erörterung des anderen Seinsollenden, welches die bisherigen Urtheile zu klären und fortzubilden sucht.

Weit entfernt also, daß ein „Natürliches" festzustellen wäre, dem gegenüber blos noch eine dürre Logik — wohl gar mit mathematischer Spitzfindigkeit — ihre deduzirende Arbeit zu leisten hätte, tritt uns hier die Entwicklung sittlicher Regungen, Urtheile, Handlungen entgegen, die nur dem oberflächlichen Blick abgeschlossen erscheint, die in Wahrheit in

Digitized by Google

niemals rastender Bewegung ist und als Festes blos einen Niederschlag durchschnittsmäßiger, gewohnheitsmäßiger Urtheile darbietet, welcher bei näherem Zusehen gleich jedem Durchschnitt sich in eine Mannigfaltigkeit individueller Besonderheiten auflöst.

§ 196. Die Entwicklung der Urtheile über das, was gerecht sei, ist eine *fortschreitende*, wie alle historische Entwicklung fortschreitend ist.

Aus sehr unvollkommenen Anfängen erstarkt die Empfindung des Gerechten im Kampfe mit dem natürlichen Triebe der Selbstsucht und der Macht des Stärkeren. Aber auch nachdem diese Empfindung eine lebendige geworden und ein wesentlicher Bestandtheil der sozialen Ordnung, bleibt nicht nur ein weiter Spielraum für die Entwicklung in der Ausbreitung und Vertiefung dieser Empfindung übrig. Es ist auch ein unabgeschlossener Pfad der Fortschritte offen hinsichtlich der *Qualität* dessen, was als gerecht empfunden wird.

Unsere Preis- und Steuergründe sind ein ausgiebiges Gebiet, um auf einem besonderen Felde diese allgemeine Erscheinung zu beleuchten.

Es ist ein großer Fortschritt in der Geschichte der Gesellschaft vollbracht, wenn die Auseinandersetzung über die arbeitstheiligen Leistungen der Volkswirthschaft von allen Elementen der Gewalt befreit und lediglich durch diejenigen Handlungen bestimmt wird, welche aus den Urtheilen über den gerechten Entgelt hervorgehen. Doch nachdem das Element der Gewalt ausgeschieden ist, bleibt für die Art und Tragweite der verschiedenen Urtheile über den gerechten Grund des Preises, der Gebühr, des Beitrages, der Steuer ein großer Spielraum offen, welcher weit davon entfernt ist, etwa schon im heutigen Zeitalter erschöpft zu sein.

Die Thatsachen dieser Urtheile, als Niederschlag der bisherigen Entwicklung, und die Probleme ihrer Fortentwicklung für Gegenwart und Zukunft, sind die Gegenstände, mit welchen unsere Erörterung sich jetzt zu beschäftigen hat.

§ 197. Nur eine *Formverschiedenheit* ist es, wenn die Werth-Urtheile und Werth-Handlungen — in Gestalt von Preis, Gebühr, Beitrag, Steuer — *theils* als Erscheinungen des „*freien Verkehrs*" auftreten, *theils* als Erscheinungen der *obrigkeitlichen Normirung*.

Ob ein Preis auf offenem Markte nach dem freien Belieben von Käufer und Verkäufer zu Stande kommt oder ob er durch gesetzliche Taxen, Tarife, Regulative festgestellt wird, ob es sich um eine Aus-

Digitized by Google

einandersetzung über Produkte der privaten Haushaltungen oder um eine Leistung aus öffentlicher Hand für die darin beschlossenen Privatwirthschaften handelt, ob die Obrigkeit von Staat oder Gemeinde blos die Preise des Privatverkehrs regulirt oder ob sie die Preise festsetzt für dasjenige, was sie selber im gemeinsamen Interesse leistet — immer liegt auf dem Grunde dieser mannigfaltigen Arten von Preisen u. s. w. eine Mannigfaltigkeit von Werthurtheilen, welche sich in Handlungen umsetzen ohne Eingreifen der öffentlichen Gewalt oder durch die Ordnungen derselben hindurchgehend.

Es ist nur deutlicher, es ist eine handgreiflichere Widerlegung des Wahnes von natürlichen Kräften, welche den Preis bestimmen, wenn der Staat anordnet, was geschehen soll für die Auseinandersetzung über die Leistungen; es liegt auch in dieser autoritativen Form der Preisgestaltung ein stärkeres Mittel zum Fortschritt der Entwicklung des Gerechten in der Preisgestaltung. Aber dem Wesen der Sache nach ist doch nur das Gleiche wirksam, im Staate organisirt oder nicht, nämlich die vorhandenen Empfindungen über die Gründe, welche gemäß den Zielen gerechter Auseinandersetzung den Preis (die Steuer u. s. w.) bestimmen sollen. Denn wie der Staat nicht hinauskann über das Menschenmaterial, aus welchem er sich zusammensetzt, da er nur organisirte Gesellschaft ist, so können auch die Formen staatlicher Anordnungen, Tarife, Steuergesetze, Gebührenordnungen, Deichstatuten u. s. w. blos der Ausdruck von Anschauungen seien, welche innerhalb des Kreises der vorhandenen, bis zur Stunde erreichten Einsichten liegen. Nach seinem eigenthümlichen Berufe wird es freilich die Aufgabe des Staates sein, den besten Einsichten von der Gerechtigkeit Ausdruck zu geben, und dadurch wird er sich über das Niveau des freien Verkehrs erheben können; er wird dadurch die Brücke schlagen aus den Niederungen der heutigen Gerechtigkeit hinüber zu den Höhen einer vollkommeneren Gerechtigkeit. Aber eben auch darin bewährt er doch seine Abhängigkeit von gegebenen Thatsachen der sittlichen und geistigen Kultur.

§ 198. Alle Werthurtheile, wie wir wissen, bauen sich auf den beiden Elementen der „Brauchbarkeit" und der „Seltenheit" auf. Die Seltenheit löst sich für alle produzirbaren Güter in die Kosten auf, die Brauchbarkeit löst sich für Güter jeder Art in verschiedene Momente auf, die zum Theil erst noch um Anerkennung ringen. (Vgl. Syst. I §§ 370, 378—380, 396—403.)

Die Ansichten über die Gerechtigkeit des Entgeltes begünstigen mit

Digitized by Google

großer Uebereinstimmung denjenigen Grund, welcher in der Wiedererstattung der Kosten ruht. Es ist ein einfaches, leicht durchsichtiges Postulat der praktischen Vernunft, daß jeder zahlungsfähige Mann die Kosten erstatten soll, welche in seinem Interesse durch einen anderen aufgewendet worden sind. Wenn die Mühe, die Arbeit, der Materialverbrauch eines Anderen zur Herstellung eines Vortheils gedient haben, welchen ich andernfalls mir mit eigner Arbeit u. s. w. hätte herstellen müssen, so liegt ein offenbarer Zusammenhang der Gerechtigkeit zu Tage, welcher Opfer und Genuß verkettet.

Die Einsicht von diesem Grunde gerechter Entgeltlichkeit ist auch in der That so verbreitet, daß man nicht für ihre Verbreitung, sondern vielmehr für ihre *Einschränkung* zu sorgen Veranlassung hat.

Und zwar aus *zweierlei* Gründen.

Erstens treten uns, auch da wo die Kosten ihr unzweifelhaftes Recht auf Anerkennung durchgesetzt haben, andersartige Urtheile über die Gerechtigkeit entgegen, welche einen Entgelt mit Rücksicht auf die Verschiedenheit der genossenen *Vortheile* bei gleichen Kosten fordern.

Zweitens giebt es umfangreiche Gebiete, und zwar namentlich im Kreise der öffentlichen Haushaltungen, auf welchen die Natur der Sache eine Ermittelung des *Zusammenhanges* von individuellen Kosten und individuellem *Vortheil* sei es *unmöglich* macht, sei es *ablehnt*, auf welchen daher die Empfindung der Gerechtigkeit zu *anderen* Bestimmungsgründen des Entgeltes hintreibt.

§ 199. In *ersterer* Hinsicht zunächst entspricht es den herrschenden Ansichten von der Gerechtigkeit, daß, wenn die Stadtverwaltung eine neue Straßenanlage macht, nicht blos ein erheblicher Antheil an den Herstellungskosten von den Besitzern der benachbarten Grundstücke getragen werde, sondern auch die durch eine besonders günstige Lage zur neuen Straße bevorzugten Grundbesitzer einen höheren Antheil an den Kosten tragen als die Besitzer der minder günstig gelegenen Grundstücke. Es kommt ihnen aus demselben Kostenantheil ein so viel größerer Vortheil zu als den anderen, sie sollen daher auch so viel mehr Entgelt für die in ihrem Interesse aufgewendeten Kosten zahlen.

In *anderer* Hinsicht wissen wir, daß neben Kosten und Vortheil ein minder sichergestellter Bestimmungsgrund der gerechten Auseinandersetzung in den herrschenden Anschauungen waltet, welcher kurzweg als das Moment der *Leistungskraft* bezeichnet wird, dessen problematischer Charakter sich weniger in dem Zweifel an seiner Berechtigung erweist,

Digitized by Google

als in den Bedenken über das Maaß seiner Tragweite und über die verschiedenartigen Untergründe, in welche bei näherer Betrachtung dieser eine Grund sich spaltet.

Was die Tragweite dieses Grundes anlangt, so bestreitet man ihm die Berechtigung in der großen Masse des privatwirthschaftlichen Verkehrs, indem man meistens sittlich entrüstet darüber ist, wenn man hört, daß derselbe Kaufmann, derselbe Gastwirth dem zahlungsfähigeren Kunden für dieselbe Waare einen höheren Preis abfordert als dem minder zahlungsfähigen. Ja, bei Leistungen von großer allgemeiner Bedeutung und übermächtiger (monopolistischer) Stellung zu den Konsumenten legt die Obrigkeit herkömmlich die Verpflichtung zu „gleicher Behandlung" der Kunden bei Strafe auf (Eisenbahnen und andere Verkehrsanstalten).

Dennoch wird man unschwer entdecken, daß über diesen Punkt die sittlichen Urtheile schwankender sind als über die anderen Gründe gerechten Entgeltes. Es scheint mehr die Willkür, die persönliche Bevorzugung u. dgl. zu sein, wogegen man sich entrüstet, als der Zusammenhang von Leistungsfähigkeit und Preishöhe. Sicher ist jedenfalls, daß man alsbald andere Gebiete auch des privaten Verkehrs findet, auf welchen derselbe Zusammenhang als gerecht anerkannt, ja gefordert wird. Bei der Beförderung von Reisenden in verschiedenen Wagenklassen der Eisenbahnen geht man meist von der Ansicht aus (öfters im Widerspruche mit dem wirklichen Sachverhalt), es werde hier die Abstufung der Beförderungspreise nach den Personenklassen durch die Rücksicht auf die verschiedene Leistungskraft der Gesellschaftsklassen bestimmt, so daß die Kosten für die dritte, vierte Klasse weniger gewinnbringend, ja verlustbringend sind im Vergleiche zu den Kosten für die erste, die zweite Klasse.

Vergleichen wir diesen Fall mit den früheren Beispielen, so scheint es, daß die Abstufung großer Gesellschaftsklassen nach der Leistungskraft gegenüber dem privaten Verkehr von den Urtheilen über die Gerechtigkeit gebilligt, dagegen die individuelle Unterscheidung gemißbilligt wird.

Indessen anders sieht es dann wieder aus, wenn wir den Fall ins Auge fassen, da der Arzt eine mehrfach abgestufte Taxe für seine Patienten anwendet und wirklich individuell verschiedene Preise sich für seine Mühe zahlen läßt, je nachdem die Leistungskraft der Zahlenden es gestattet. Hier scheint der (regelmäßig als gerecht anerkannte) Grund mit der Natur der ärztlichen Dienstleistung zusammenzuhängen, welche gleich allen höheren Berufsarten über den ökonomischen Entgelt hinausstrebt, in zahlreichen Fällen durch die Vermögenslage der Patienten auch dazu genöthigt wird, und dann andererseits in ihrem ökonomischen Bedürfniß nach Einsteuerung der zahlungsfähigen Patienten gebilligt wird.

Digitized by Google

§ 200. Den weitesten Spielraum und die relativ gesichertste Anerkennung genießt dann aber der Grund der Leistungskraft auf dem Gebiete des Staats- und Gemeindehaushalts.

Nicht daß hier ein umfangreicherer Spielraum für die Bethätigung der Gerechtigkeit des Entgeltes von Kosten und Vortheilen fehlte; aber nirgendwo so sehr wie hier giebt es ansehnliche, ja grundlegende Verhältnisse des Zusammenlebens und der Auseinandersetzung, in welchen das Moment der Leistungskraft als gerechter Bestimmungsgrund unentbehrlich, von den herrschenden Ueberzeugungen kaum noch bestritten wird.

Wir haben hier auf Ausführungen zurückzuverweisen, welche in einem früheren Kapitel (Erstes Buch, drittes Kapitel: über die Arten des öffentlichen Entgeltes) gegeben worden sind.

Die Forderung der Gerechtigkeit, die einzelnen Personen je nach der Verschiedenheit ihrer Leistungsfähigkeit zu Entgelten heranzuziehen, wird auf dem Gebiete der öffentlichen Haushaltungen deshalb so unwiderstehlich, weil einerseits für die wichtigsten Seiten derselben eine individuelle Ausrechnung von Kosten und Vortheilen unmöglich, weil andererseits und namentlich die wichtigsten Seiten in einem Grade die Gesammtexistenz jedes Menschen bedingen, daß es gerecht erscheint, diese höchste Bedingung der menschlichen Existenz aufs innigste mit der gesammten persönlichen und ökonomischen Kraft jedes Menschen zu verknüpfen. Die Anrufung des Grundes der Leistungskraft für den Staatshaushalt hat darum so starke Wurzeln in unseren Empfindungen von der Gerechtigkeit, weil derselbe Grund über das Oekonomische hinausreicht und nur eine Nutzanwendung ist von dem allgemeineren und tieferen Grunde der sittlichen Solidarität.

Nun ist aber der Grad, bis zu welchem dieser Grund in den herrschenden Ueberzeugungen eines Zeitalters Anerkennung errungen hat, ein verschiedener. Und abermals giebt es bedeutende Kategorieen von Verhältnissen auch im öffentlichen Verbande, für welche die Auseinandersetzung nach Kosten und Vortheilen sowohl möglich als wünschenswerth ist, nicht blos für heute, sondern für alle absehbare Zukunft. So daß die zur Zeit in der Wirklichkeit entscheidenden Grundsätze der Gerechtigkeit für die öffentlichen Entgelte sich zusammensetzen aus der verschiedenen Verbindung der die Gerechtigkeit begründenden Momente, verschieden je nach dem Einflusse, welcher für die verschiedenen Kategorieen der öffentlichen Veranstaltungen einem oder mehreren von jenen Momenten zuerkannt werden soll.

Digitized by Google

§ 201. Aus den bisherigen Darlegungen ergiebt sich, daß der Streit zwischen den beiden Steuerprinzipien, welche durch die Gerechtigkeitsvorstellungen der früheren Theoretiker einander gegenüber gestellt wurden, nämlich des sog. Genußprinzipes (oder des Prinzipes der Besteuerung nach dem Interesse) und des sog. Opferprinzipes (oder des Prinzipes der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit) nicht zu schlichten ist durch Annahme der Alternative und durch Entscheidung zu Gunsten des einen der beiden Prinzipien.

Vielmehr löst sich alle gerechte Besteuerung einschließlich derjenigen öffentlichen Entgelte, die man nicht als Steuern bezeichnet (Gebühren, Beiträge) in die Elemente der gerechten Werthbestimmung auf, welche wir oben kennen gelernt haben. Sie löst sich auf in diese Elemente und in deren mannigfaltige Verbindung je nach dem Grade des als gerecht erkannten Antheiles von jedem derselben.

Aus den Betrachtungen, in welchen wir eine Analyse der im öffentlichen Haushalte hergestellten Leistungen und eine darauf gestützte Begründung der verschiedenen Arten öffentlicher Entgelte versucht haben, hat sich für uns ergeben, daß nicht nur ein „Genußprinzip" für die Besteuerung eine unhaltbare Grundlage ist, sondern auch daß andererseits ein Prinzip des Opfers oder der Leistungsfähigkeit in seiner ausschließlichen Herrschaft nicht anzuerkennen sei.

Beide Prinzipien weisen nur, in kurz zusammengefaßter Allgemeinheit, auf das Vorwalten gewisser Ideen der Gerechtigkeit hin. Und sie haben — historisch angesehen — die Bedeutung, in der Aufeinanderfolge der Beliebtheit, welche sie gefunden haben, die Entwicklung von den egoistischen Vorstellungen der Gerechtigkeit zu den Vorstellungen der Solidarität zu zeigen. Eine Entwicklung der praktischen Gesinnungen und eine Entwicklung der fortschreitenden Erkenntniß von der Gerechtigkeit der Besteuerung.

§ 202. Es giebt eine geschichtsphilosophische Anschauung, welche das eigenthümliche Recht einer kommenden Epoche dadurch sicherstellen will, daß sie mit vollen Händen das andersartige Recht vergangener Epochen anerkennt. Indem sie jedem Zeitalter die Gründe der Rechtfertigung für seine besonderen Vorstellungen von der Gerechtigkeit der Besteuerung freigebig zubilligt, glaubt sie für künftige Ideen der Gerechtigkeit desto wirksamer Raum zu schaffen.

Mir scheint, daß in dieser Auffassung der an sich unzweifelhaft richtige Gedanke einer historischen Entwicklung des Gerechten durch eine

Digitized by Google

Uebertreibung verdunkelt wird. Es wird jeder Epoche durch eine unbewiesene Voraussetzung die Fähigkeit zuerkannt, der für sie zutreffenden Gerechtigkeit korrekten Ausdruck in ihren Institutionen zu verleihen, so daß ein Fortschritt der Gerechtigkeit überhaupt nicht mehr in den Fortschritten der Erkenntniß und der sittlichen Empfindungen zu suchen wäre, sondern blos noch in der Abhängigkeit von der sie bedingenden Geschichtsepoche. Während wir doch inmitten unseres Lebens und unserer Wissenschaft die handgreifliche Wahrnehmung machen, daß die Gerechtigkeit unserer eigenen Geschichtsepoche ganz und gar im Streite liegt.

Nicht ohne Einfluß von solchen geschichtsphilosophischen Ansichten erfahren zu haben, hat Ad. Wagner in seiner „Allgemeinen Steuerlehre" eine Scheidung zwischen einem rein-finanziellen (oder fiskalischen) Steuerprinzip und einem sozialpolitischen Steuerprinzip vorgenommen, deren ersteres er der „staatsbürgerlichen Periode" als konsequent und gerecht zuweist, deren zweites für die gegenwärtige und künftige Periode das gerechte Prinzip sein soll, um die „soziale Phase" der Besteuerung zu begründen.

Es ist aber, sofern man die Konstruktion der staatsbürgerlichen Periode nur einigermaßen aus dem Stoffe der wirklichen Staats- und Gesellschaftsentwicklung aufbauen will und nicht eine Utopie an ihre Stelle setzt, schlechterdings unmöglich, die Haltbarkeit des rein-finanziellen Prinzips zu erkennen, da dasselbe nicht blos die Berechtigung des konsequenten Individualismus und Egoismus begründen, sondern auch die Verkennung der unentrinnbaren Solidarität alles staatlichen Zusammenlebens als gerecht und konsequent rechtfertigen will*).

Es ist zweitens die Berechtigung des „sozialpolitischen" Steuerprinzips, welches jenes andere Prinzip zur Folie braucht, wie die „soziale" Periode die „staatsbürgerliche" Periode, mit seiner Absicht auf Ausgleichung der bestehenden Einkommens- und Vermögensverhältnisse, mit seinem Kampfe wider die Ungerechtigkeiten des „Systems der freien Konkurrenz", eine Ueberspannung derjenigen richtigen Empfindungen der Gerechtigkeit, welche sich aus dem Grundsatze der Leistungsfähigkeit in seiner fortschreitenden Entwicklung ergeben und weiter unten zu erörtern sind.

Wir erkennen in dem Gegensatze jener beiden Prinzipien die Auseinanderreißung einer einzigen Wurzel, deren historische Entfaltung zu betrachten die Aufgabe ist.

---

*) Vgl. meine Abhandlung in Conrad's Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik, Jahrgang 1880, Neue Folge Band I S. 206—232.

Digitized by Google

III. Die historische Entwicklung der gerechten Besteuerung.

§ 203. Wenn wir in den bisherigen Erörterungen diejenige Entwicklung im Auge gehabt haben, welche die Grundsätze der gerechten Besteuerung als einen historischen Stoff erscheinen lassen, so ist es jetzt unsere Aufgabe, die hauptsächliche Anwendung dieser Grundsätze, auf das Verhältniß der sozialen Klassen, im geschichtlichen Flusse zu beobachten.

Hiefür sind entscheidend, neben der sich läuternden Erkenntniß der Steuergerechtigkeit selber, die allgemeinen Anschauungen von den gerechten Ansprüchen eines kleineren oder größeren Theiles der Gesellschaft auf Verwirklichung ihres Lebenszweckes. In dem Grade als die Spitze der sozialen Pyramide die breiten Unterschichten als Mittel zu ihrem Lebenszwecke ansieht, wird auch die Ausbeutung derselben für die Aufbringung der öffentlichen Lasten rücksichtslos sein. Der langsame, durch mancherlei Wendungen hindurchgehende Fortschritt der Ansichten von dem selbständigen Rechte aller Mitglieder des Gemeinwesens muß allmälig auch die Ansichten von der gerechten Besteuerung der verschiedenen Schichten der Gesellschaft umgestalten.

Bis in das gegenwärtige Zeitalter herein, welches durch die Epoche der französischen Revolution eingeleitet wird, ist das Steuerwesen der früheren Jahrhunderte durch Herrschaftsverhältnisse des einen Theils der Bevölkerung und durch Abhängigkeitsverhältnisse des anderen Theils bedingt. Die Unehre der persönlichen Steuerlast ist die Folge einer Steuerverfassung, welche dahin trachtet, die herrschenden Klassen, Städte, Völker mit persönlichen Steuern zu verschonen, weil sie die Macht hat, die Last von ihnen abzunehmen und sie auf die unterthänigen Klassen, Landschaften, Völker abzuwälzen. Das ganze Verhältniß der abhängigen Länder (Provinzen) des Römerreiches mit ihrer Unterwerfung in einem Zustande minderen Rechtes*) ist ebenso auf eine fiskalische Ausbeutung angelegt, wie die Politik der mittelalterlichen Stadt, welche durch Macht oder durch List, durch Blut oder durch Geld die umliegenden Landschaften in ihre Abhängigkeit bringt, um sie lukrativ auszubeuten.

Innerhalb der verschiedenen Stände desselben Gemeinwesens wiederholt sich das Gleiche. Auch hier der Trieb nach dem süßen Genusse der Herrschaft über andere Menschen, deren Unterthänigkeit man ausbeutet zur Tragung der öffentlichen Lasten. Hier preßt die Herrschaft den

*) Vgl. Th. Mommsen, Römisches Staatsrecht, III, 728 ff. (1887).

Digitized by Google

„Mehrwerth" aus den beherrschten Ständen, wie dort aus den beherrschten Ländern und Völkern. Die Befreiung von der Steuerpflicht (Exemtion) ist jenen Herrschaftsverhältnissen ebenso selbstverständlich, wie sie uns ungeheuerlich erscheint.

In der That ist es bereits die Aufklärung des 18. Jahrhunderts, welche sehr energischen Protest einlegt gegen die Steuerbefreiungen der höheren Klassen. Es ist eine Grundregel, sagt Justi*), daß man die Steuern und Abgaben von allen Unterthanen in gerechter Gleichheit erheben müsse; denn alle Unterthanen haben hierinnen eine gleichmäßige Verbindlichkeit auf sich und alle haben an dem Schutze des Staats und anderen aus der Verfassung eines gemeinen Wesens entspringenden Wohlthaten gleichen Antheil. Justi bereits, ähnlich wie seine Zeitgenossen, die Begründer der französischen Theorie, kehrt das überkommene Unrecht der alten Gesellschaft in das Gegentheil um, indem er verlangt, es solle in der Einrichtung der Abgaben auf die armen und wenigvermögenden Unterthanen großer Betracht genommen werden, indem er damit die Steuerfreiheit des „Existenzminimums" einleitet.

In den Verfassungsurkunden der französischen Revolution aber und in den Erklärungen der Menschenrechte**) ist es ein stehender Artikel, die Allgemeinheit der Steuerpflicht zu betonen. Kein Bürger, sagt die Verfassungsurkunde vom 24. Juni 1793, ist von der ehrenvollen Verpflichtung befreit, zu den öffentlichen Lasten beizutragen.

§ 204. Für Preußen erklärt das Edict über die Finanzen des Staates und die neuen Einrichtungen wegen der Abgaben, vom 27. Oktober 1810, „daß eine gänzliche Reform des Abgabensystems eintreten müsse, welche davon ausgehen soll, daß alle Auflagen nach gleichen Grundsätzen für die ganze Monarchie von Jedermann getragen werden, daß alle Exemtionen wegfallen sollen, die weder mit der natürlichen Gerechtigkeit, noch mit dem Geiste der Verwaltung in benachbarten Staaten länger vereinbar sind." Es wird die Erwartung ausgesprochen, „daß diejenigen auf welche diese Maaßregel Anwendung findet, sich damit beruhigen werden, daß künftig sie der Vorwurf nicht weiter treffen kann, daß sie sich auf Kosten ihrer Mitunterthanen den öffentlichen Lasten entziehen."

---

*) Staatswirthschaft (1755) II, 293.

**) Déclaration 3—14 sept. 1791 § 13 (wiederholt im titre premier der Konstitution von 1791) vgl. Constitution 24 juin 1793 § 101. Vgl. Louis Tripier, Les constitutions françaises (1849) passim.

Digitized by Google

Indessen muß noch die Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 (Art. 101) auf eine erst zu bewirkende Revision der vorhandenen Steuerfreiheiten hinweisen, welche den Grundsatz des „natürlichen Staatsrechts", wie Rönne sich ausdrückt, verwirklichen soll. Denn theils hatte die Verordnung vom 21. Juni 1815, im Anschluß an Art. 14 der deutschen Bundesakte bestimmt, „daß die Mediatisirten für ihre Personen und Familien, desgleichen für ihre Domänen, die Steuerfreiheit von gewöhnlichen Personal- und Grundsteuern genießen sollen." Theils hatten die alten Grundsteuerbefreiungen des niederen Adels, gegen welche das preußische Königthum seit Jahrhunderten gekämpft und in der Revision des Generalhufenschosses der ostpreußischen Ritterschaft bereits im Anfange des 18. Jahrhunderts*) eine denkwürdige That vollführt hatte**), sich auch bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts forterhalten. Eine Regelung in letzterer Hinsicht wurde erst hergestellt durch die Gesetzgebung vom 21. Mai 1861 betreffend die anderweitige Regelung der Grundsteuer und betreffend die allgemeine Einführung einer allgemeinen Gebäudesteuer. In ersterer Hinsicht hat das Gesetz vom 1. Mai 1851 über die klassifizirte Einkommen- und Klassensteuer im Anschluß an das Gesetz vom 7. Dezember 1849, die Befreiung der bisherigen Reichsunmittelbaren von der Klassensteuer (Instruktion vom 30. Mai 1820) ausdrücklich aufgehoben. Indessen noch eine (nicht publizirte) Kabinets-Ordre vom 16. März 1857 hat verfügt, daß die Freiheit der mittelbar gewordenen deutschen Reichsfürsten und Grafen nicht blos von gewöhnlichen Grundsteuern, sondern auch von gewöhnlichen Personalsteuern ihrer Personen, Familien und Domänen wiederhergestellt werde. Freilich in einer Epoche des preußischen Staatslebens, wo zum letzten Male und hart an der letzten Grenze die mittelalterliche Romantik Einrichtungen zu behaupten oder wieder herzustellen versuchte, welche in den heutigen Staat nicht hineingehören.

Eine Befreiung dieser Art hat für die heutigen Ansichten der Besteuerung obenein das Bedenken gegen sich, daß sie gerade bei demjenigen Punkte die Steuerpflicht abschneidet, an welchem, wie wir des Näheren weiter unten darzulegen haben, der eigentliche Beruf der höheren und höchsten Schichten der Gesellschaft für die Steuerzahlung liegt. Und es dreht sich bei dieser Anordnung auf eine wunderliche Weise die herkömm-

*) Zakrzewski, Die wichtigeren preußischen Reformen der direkten ländlichen Steuern im 18. Jahrhundert. 1887. (Schmoller's Forschungen, Band VII.)

**) Ludwig von Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. 3. Auflage I §§ 70. 105.

Digitized by Google

liche Stellung der indirekten Steuern gegenüber den Klassen der Gesellschaft herum. Meist als volksbedrückend und ungerecht von den Anwälten der Mehrzahl verschrieen, werden sie hier die einzige Zuflucht einer dürftigen Steuergerechtigkeit*); denn die rohe Vorstellung des Mittelalters, welche die Ehre der bevorzugten Stände mit der Steuerfreiheit verknüpft, wie die entwickelte Vorstellung des heutigen Staats, deren Ehre in der starken Betheiligung an der Steuerzahlung findet, gestattet blos jene unzulängliche Form der öffentlichen Pflichterfüllung, ohne daß man sich eigentlich klar ist, warum die Form die Steuerfreiheit ausschließen soll, außer wegen rein äußerer Gründe der Steuertechnik oder wegen eines Vorurteils.

§ 205. Durchaus verschieden ist die Steuerfreiheit des Staats-Beamtenthums in Zivil und Militär sowie aller Angestellten eines öffentlichen Verbands zu beurtheilen, wenn dieselben von demselben Verbande steuerfrei erklärt werden, in dessen Diensten sie stehen.

Während die Rechtsverhältnisse, welche zwischen den Beamten des einen Verbandes gegenüber der Besteuerung des andern Verbandes entstehen (Reich, Einzelstaat, Kommune), auf mühsamen Erwägungen beruhen, die durch mannigfaltige Gründe bestimmt werden, ist das Verhältniß des Staatsbeamten zur Staatsbesteuerung, des Kommunalbeamten zur Kommunalbesteuerung u. s. w. ein sehr einfaches. Hier ist die Steuerzahlung jedes einzelnen Beamten, soweit sie sich nur auf seinen Staatsgehalt erstreckt, nichts weiter als eine angemessene Form für den Gedanken der allgemeinen Steuerpflicht, während in der Sache die Steuerzahlung blos auf einen Wechsel der Hände hinauskommt. Das über den Staatsgehalt hinausgehende Einkommen des Beamten ist allerdings auch aus sehr sachlichen Gründen derselben Steuerpflicht unterthan wie das Einkommen irgend eines andern Staatsbürgers. Es besteht in dieser Hinsicht keinerlei Grund zur Befreiung.

Eine Nebenwirkung der formellen Steuerpflicht des Staatsbeamten ist es, daß bei einer Besteuerung seines öffentlichen Einkommens die Technik der Einschätzung wegen der Oeffentlichkeit desselben den unmittelbaren Einblick genießt, während sie gegenüber der Masse der privaten Einkünfte und ihrem Mangel an Oeffentlichkeit theilweise hülflos ist und

*) Die angeführte preußische Verordnung vom 21. Juni 1815 verfügt, daß die Steuerfreiheit „jedoch nicht auf außerordentliche und Kriegssteuern, und ebenso wenig auf indirekte Steuern zu beziehen sei".

Digitized by Google

sich mit der Unwahrheit begnügt. So daß thatsächlich die gleiche faktische Prägravation des Beamten-Einkommens eintritt gegenüber der Mehrzahl der übrigen Einkommenseinschätzungen, wie zwischen der ehrlichen Minderzahl und der unehrlichen Mehrzahl der privaten Einkommenssteuerpflichtigen. Nur daß bei den Beamten die Ehrlichkeit eine öffentlich erzwungene ist, bei den Privaten eine freiwillige. Bei den Beamten wiederum, wegen ihres engeren Bezuges zur Staatsverwaltung, die Pflicht zu einer höheren Gewissenhaftigkeit in dem Gehorsam gegen die Staatsgesetze und damit zu einem musterhaften Beispiel für die übrigen Staatsbürger.

Eine mehr realistische Auffassung freilich sieht in dieser Sachlage lieber den Grund zu einem theilweisen Steuererlaß für die Beamten, um auf dem Wege der Gesetzgebung auszugleichen, was thatsächlich ungleich geworden ist.

§ 206. Wenn die Steuerbefreiungen im Sinne des alten Staatsrechts hinter der Sphäre des heutigen Staatslebens liegen, so zeigt sich uns eine gemeinsame Richtung, gemeinsam dem alten und dem neuen Staatswesen, der alten und der neuen Gesellschaft, auf eine *relative Befreiung* von dem Antheile an der gesammten Steuerlast, welchen jede Schicht der Gesellschaft zu tragen verpflichtet ist. Also der *Gegensatz der sozialen Klassen* in ihrer Steuerfähigkeit und in dem Grade ihrer Belastung, als eine Seite der allgemeinen Entwicklung der Klassenkämpfe.

Hier ist es nun sehr lehrreich, daß jene Steuergattung, welche ihrer Natur nach sich am wenigsten zu einer rechtlichen Steuerbefreiung eignet und auch thatsächlich durch diese Beschaffenheit dem Gedanken der gesetzlich allgemeinen Steuerpflicht am frühesten zur Verwirklichung verholfen hat, daß die *indirekte Besteuerung* seit Jahrhunderten sich den Ruf eines Mittels zur Ueberbürdung der unteren Klassen erworben und demgemäß von dem ersten wissenschaftlichen Systeme der Besteuerung, demjenigen der Physiokraten, verworfen worden ist, ja seitdem fortdauernd von den radikalen Vertheidigern der Volksrechte in den Bann gethan worden ist.

Lehrreich ist dieser Vorgang deshalb, weil dadurch bewiesen ist, eine wie große Bedeutung neben der formellen, absoluten Steuerbefreiung die faktische, relative Steuerlast hat, weil dadurch klar wird, wie neben oder nach dem Kampfe um Steuerpflicht und Steuerfreiheit die andere Frage zur Sprache kommt, wie groß denn die Steuerlast jeder sozialen

Digitized by Google

Klasse sein soll, welche auf Grund der allgemeinen Steuerpflicht getragen wird.

Vergebens hat man sich bemüht, seitdem das wissenschaftliche Denken den tieferen Fragen der Besteuerung nachgegangen ist, einen zuverlässigen Maßstab der gerechten Steuervertheilung angesichts der verschiedenen Leistungsfähigkeit der verschiedenen Individuen und Klassen zu finden. Vergebens hat der praktische Egoismus einen Vorwand zur Fernhaltung der gerechten Steuerlast in dem Mangel eines rechnerischen Maßstabes der Gerechtigkeit gesucht. Es giebt hier keine allgemein gültigen Normen der Gerechtigkeit; es ist hier abermals einer von denjenigen Fällen, wo es sich zeigt, daß die Jagd auf ökonomische Wahrheiten, welche gleich Naturgesetzen unwandelbar und gleich diesen in mathematischer Sicherheit feststellbar sein sollen, eine Jagd nach Irrlichtern ist, weil die Verwirklichung des Gerechten im Flusse der Geschichte vor sich geht wie alles Sittliche.

§ 207. Wir stehen angesichts dieser Entwicklung inmitten eines überraschenden *Gegensatzes*. Man hat dem Gegensatze wohl die geschichtsphilosophische Gestalt *von drei Entwicklungsstufen* gegeben: der ständischen, der staatsbürgerlichen und der sozialen Epoche. In dieser Dreiheit vermittelt die staatsbürgerliche Epoche den Gegensatz zwischen der ersten und der dritten Epoche dadurch, daß sie die „Rechtsgleichheit", die Allgemeinheit der Steuerpflicht herstellt, dagegen die bestehende Einkommens- und Vermögensvertheilung unangetastet läßt. Der dritten, der sozialen Epoche soll es vorbehalten sein, eine neue Steuergerechtigkeit einzuführen, welche planmäßig auf die Umgestaltung der Einkommens- und Vermögensvertheilung einwirkt.

Von sozialistischen Schriftstellern stammend, welche im Namen der unteren Klassen das Wort führen wollen, ist dieser Gegensatz der Ausdruck einer Wandlung der Vorstellungen von der Gerechtigkeit, durch welche die kaum erreichte „Gleichheit der Besteuerung" in ihr Gegentheil umschlägt. Es ist, auf die Besteuerung angewendet, der Gedankengang J. G. *Fichte's*, welcher*) gegen die Ansicht des sog. Rechtsstaats — der Staat habe nicht mehr zu thun, als jeden bei seinen persönlichen Rechten und seinem Eigenthum zu schützen — einwendet, „es sei die Bestimmung des Staats, jedem erst das Seinige zu geben, ihn in sein Eigenthum erst einzusetzen, und sodann erst, ihn dabei zu schützen". Die

*) Der geschlossene Handelsstaat (1800) S. 10 ff.

Digitized by Google

Tragweite dieser Auffassung bleibt auch nicht verborgen, wenn Fichte fordert, „es sollen erst alle satt werden und fest wohnen, ehe einer seine Wohnung verziert, es sollen erst alle bequem und warm gekleidet sein, ehe einer sich prächtig kleidet*)."

Hiemit ist uns deutlich gemacht, was die Ziele der neuen Gerechtigkeit sind, wenn wir auch die geschichtsphilosophische Formulirung als eine unhaltbare Abstraktion, wenn wir auch den Gegensatz der „Rechtsgleichheit" zur „sozialen Gleichheit" (vgl. Syst. I §§ 312 ff.) als einen schiefen bezeichnen müssen. Nicht als wissenschaftliche Wahrheit, aber als historische Thatsache der sozialpolitischen Bewegung tritt uns dieses neue Postulat entgegen. Die Dinge sind auf den Kopf gestellt. Eben hat man ein Stück für die Volksgesammtheit erkämpft, und schon wird ein viel größeres Stück gefordert, für welches das eben Erreichte blos das Sprungbrett geworden zu mächtigerem Anlauf.

§ 208. Man vergegenwärtige sich, um was es sich handelt.

Die ganze soziale Bewegung, von welcher die Bewegung um Steuerentlastung der unteren Klassen und um Steuerbelastung der oberen Klassen nur ein Theil ist, ruht auf der demokratischen Bewegung des Jahrhunderts. Die Demokratie stellt den Staatswillen auf die Theilnahme der Volksgesammtheit; die Volksgesammtheit macht die Gesetze, beschließt über die Staatsaufgaben und über den Staatsbedarf; sie ist es, welche zur Deckung des Staatsbedarfs die finanziellen Mittel bestimmt, die erforderlichen Steuern nach Art und Umfang vorschreibt.

Soweit dieses Ideal der Volksherrschaft aus dem Buchstaben der radikalen Staatsphilosophie in Fleisch und Blut der Wirklichkeit übergeht, dreht sich das alte Verhältniß von herrschenden und beherrschten Klassen um. Die einst herrschenden Klassen, jene Minderzahl von Adeligen, Gebildeten, Wohlhabenden, macht Platz der Herrschaft der Mehrzahl, welche sich aus allen denen zusammensetzt, welche nicht adelig, nicht gebildet, nicht wohlhabend sind, welche so lange die beherrschten Klassen waren.

Der Staatswille ist nach unten hin verlegt, in die breite Masse der unteren Klassen. Nach ihren Wünschen, nach ihren Interessen gestaltet sich jetzt die Gerechtigkeit der Besteuerung. Die bisherige Verschiebung der Steuerlast von den Schultern der oberen Klassen auf die Schultern der unteren Klassen verwandelt sich jetzt in eine Verschiebung nach der anderen Seite hinüber, von den unteren Klassen auf die Schultern der oberen Klassen.

*) A. a. O. S. 32.

Digitized by Google

Ist nun dieser Zug der Interessen, welcher sich in der Umgestaltung der Steuergerechtigkeit geltend macht, auch dasjenige, was als eine wünschenswerthe Norm der Gerechtigkeit zu betrachten, worin ein Stützpunkt für die Gerechtigkeit der Steuervertheilung zu suchen ist?

Gewiß nicht. Denn dem Wesen der staatlichen Herrschaft widerspricht es in jedem Falle, daß dieselbe das Mittel zur Befriedigung sozialer Instinkte ist, gleichviel, ob der Staat von oben nach unten oder von unten nach oben regiert wird. In jedem Falle soll die politische Herrschaft ein Dienst für die Gesammtheit sein, ein Dienst, welcher der Herrschaft Pflichten und Schranken auferlegt im Gegensatze zu dem Zuge ihrer sozialen Interessen. Die Konsequenz wäre andernfalls, daß jede herrschende Klasse (sei es eine Minderzahl oder eine Mehrzahl) sich von den Steuerlasten eximirte und damit das Unrecht der „ständischen Periode" immer wieder erneuerte.

Jenem unsittlichen Triebe der Volksherrschaft ist also entgegenzutreten, um so mehr entgegenzutreten, weil er im Kontraste zu dem Unrechte der alten Zeit so viel Bestechendes hat.

§ 209. Die Gefahr der eben geschilderten demokratischen Tendenz für die Gestaltung der Gerechtigkeit im Steuerwesen ist zunächst eingeschränkt durch das Tempo aller historischen Entwicklung. Die Ideale der Demokratie verwirklichen sich ebenso wenig wie die andern Systeme begriffsmäßigen Aufbaus „im luftleeren Raume". Sie treten in Kampf mit mächtigen geschichtlichen Thatsachen, die nur langsam den Platz räumen; sie erweisen sich stark als Tendenzen, welche von neuen Gedanken und neuen Bevölkerungsschichten getragen werden, indessen doch wirksam blos in der allmäligen Zersetzung und Umsetzung der überkommenen sozialen und politischen Gebilde.

Selbst unter Verhältnissen, wo anscheinend reiner Tisch gemacht worden mit dem ganzen historischen Staats- und Gesellschaftswesen, wo auch wirklich für kurze Zeit und auf begrenztem Raume die kühnsten Folgerungen gezogen zu sein schienen aus der Idee der Volkssouveränetät, hat das historisch Gewordene sich bald als das Stärkere im Kampfe erwiesen und die zeitweilig zurückgebeugten Aeste des alten Baumes sind mit desto mächtigerer Wucht wider die neuen Bestrebungen zurückgeschnellt. So daß noch heutigen Tages, ein volles Jahrhundert nach der großen Revolution, in Frankreich es immer blos eine anwachsende Bewegung von unten herauf, noch lange nicht die Demokratie in ihren politischen, sozialen und finanziellen Konsequenzen ist. Oder wie wären sonst alle

Digitized by Google

die Maaßregeln und Mißbräuche in Gesetzgebung und Verwaltung zu begreifen, welche vielmehr den fortdauernden Einfluß der oberen Schichten als die Herrschaft der Mehrzahl verrathen?

Am ehesten möchte der Einfluß der Demokratie durchgedrungen sein, wo ihm durch eine ältere historische Entwicklung vorgearbeitet ist, wo die sozialen Zustände einfach genug sind, um seine Wirksamkeit leichter zur Geltung gelangen zu lassen, wo namentlich der Umfang des Gemeinwesens ein so bescheidener ist, daß die Volksherrschaft einen bequemeren Spielraum hat. In den Kantonen der Schweiz daher ist wirklich die oben dargelegte Gefahr hie und da in die Nähe des Gesichtskreises getreten und Anlaß zu Bedenken geworden, die zunächst weniger auf das Geschehene als auf die Bahn und Richtung des Geschehenden sich lenkten*).

Am wenigsten möchte vor der Hand noch im Deutschen Reiche und seinen Einzelstaaten von dieser Gefahr die Rede sein. Denn zwar hat die Deutsche Verfassung in ihre grundlegenden Bestimmungen die elementare Forderung der Demokratie aufgenommen, das allgemeine gleiche direkte Wahlrecht. Indessen stärker als in Frankreich (oder England) sind hier die historischen Mächte des alten Staats und der alten Gesellschaft. Die Ergebnisse des demokratischen Stimmrechts sind bisher nur Wellen gewesen, welche den „rocher de bronze" umspülten, aber nicht unterwühlten. Der Einfluß der alten Gesellschaft, sich anlehnend an die traditionelle Monarchie mit ihrem Beamtenthum und ihrem Kriegsheere, ist noch der überwiegende geblieben und darf in dem Anprallen der demokratischen Wogen blos die Mahnung zu einem besonnenen Gebrauche seiner Vorrechte erblicken.

§ 210. Nur auf dem Grunde der voraufgehenden Erwägungen sind die Fragen zu erledigen, welche sich an die Worte des proportionellen und des progressiven Steuerfußes knüpfen.

Schon Justi**) meint (1755): „Wenn die gerechte Gleichheit in der Besteuerung beobachtet werden soll, so muß vornehmlich die Proportion des Vermögens zum Grunde gelegt werden, weil sich der Schutz des Staats hauptsächlich in Ansehung des Vermögens zeiget."

Wir haben hier den engen Zusammenhang der alten „Genußtheorie"

*) Die Einkommensteuer im Kanton Zürich (Volkswirthschaftliche Aufsätze, 1882). Die Steuerreform im Kanton Zürich und der Bundeshaushalt der Schweiz (Nationalökonomische Studien, 1886).

**) Staatswirthschaft II § 228.

Digitized by Google

der Besteuerung mit der Folgerung des proportionellen Steuersatzes gleichsam als eines Entgeltes von der Art wie die Versicherungsprämie, welche der Hauseigenthümer an die Feuerversicherungsanstalt nach dem Werthe des versicherten Hauses entrichtet. Noch ein volles Jahrhundert nach Justi ist diese Theorie von Thiers*) rückhaltlos vertreten worden. Jeder soll zu den öffentlichen Ausgaben, sagt er, proportionell beitragen, proportionell zu dem, was er erwirbt oder was er besitzt, aus dem natürlichen Grunde, weil man zu den Kosten des sozialen Schutzes nach der Quantität der geschützten Güter beitragen soll. Angenommen, fügt er hinzu, daß Frankreich jährlich 12 Milliarden Rohertrag liefert und daß 1200 Millionen zur Deckung der öffentlichen Ausgaben erforderlich wären, so würde daraus folgen, daß ein Jeder dem Staate den zehnten Theil seiner Einkünfte aller Art schuldete. Ausdrücklich hebt Thiers hervor, der Vergleich des Staates mit einer Versicherungsgesellschaft sei der richtigste, der exakteste, welchen man anwenden könne.

K. H. Rau**) tritt der Genußtheorie entgegen, indem er namentlich auf die höhere Ansicht von der Bestimmung des Staates unter Berufung auf Plato, Aristoteles, Cicero, Fichte und Hegel verweist. Er fordert, daß die Steuern auf die einzelnen Pflichtigen nach der Steuerfähigkeit vertheilt werden; er bemerkt auch, daß eine gewisse Geldsumme für den Besitzer einen desto höheren Werth hat, einen je größeren Theil seines ganzen verwendbaren Gütervorrathes sie ausmacht. Indessen hieraus folgert er blos, daß „Alle einen gleichvielsten Theil der zu ihrer Verfügung stehenden Gütermenge ungefähr gleich leicht oder gleich schwer abgeben können."

Und das eben ist der Standpunkt des proportionellen Steuerfußes.

A. Wagner***) hat die Berechtigung des proportionellen Steuerfußes in dem Gedankengange seiner historischen Stufenfolge von einer „staatsbürgerlichen" Periode zur „sozialpolitischen" Periode hinüber als Konsequenz des „Systems der freien Konkurrenz" und der „rein-finanziellen" Besteuerung darzustellen gesucht. Ihm dient die Folgerichtigkeit, die er behauptet, als Argument dafür, daß die staatsbürgerliche Periode der Vergangenheit angehört und die sozialpolitische Phase der Besteuerung angebrochen sei. Denn je dürftiger die nothwendigen Konsequenzen der ersteren dem heute herrschenden Gefühle der Steuergerechtigkeit erscheinen, um so stärker werden wir zu der andern Phase hinübergezogen.

---

*) De la propriété, nouvelle édition 1849 p. 202.

**) Grundsätze der Finanzwissenschaft. 5. Ausgabe. 1864. I § 252 ff.

***) Allgemeine Steuerlehre (1880) § 397 ff.

Digitized by Google

Es liegt aber in der behaupteten Folgerichtigkeit eine Verwechslung vor zwischen den Theorien der freien Konkurrenz, des Individualismus, der Besteuerung nach dem Genusse der Staatsanstalten, der Auffassung des Staates als Versicherungsanstalt u. s. w. einerseits und der wirklichen historischen Staatsentwicklung andererseits.

Trotz aller Theorien ist der wirkliche Staat, jedenfalls der Staat der letzten drei Jahrhunderte, immer unvereinbar gewesen sowohl mit der Genußtheorie als auch mit dem proportionellen Steuerfuße.

§ 211. Eine Konsequenz besteht nämlich allein zwischen der Genußtheorie und dem proportionellen Steuerfuße. Sieht man sich genöthigt, die Genußtheorie, die Vorstellung vom Staate als einer Versicherungsanstalt u. dgl. aufzugeben (wie es bei uns im Einklange mit den längst herrschenden wissenschaftlichen Ueberzeugungen der Fall ist) — so folgt daraus mit gleicher Nothwendigkeit, daß der proportionelle Steuerfuß dahinfällt. Für diejenigen, welche mit Rau an dem proportionellen Steuerfuße festhalten, nachdem sie die Genußtheorie aus der anmaßenden Stellung einer ausschließlichen Begründung aller Steuerverpflichtungen hinausgeworfen haben, ist der proportionelle Steuerfuß nichts weiter als eine erwünschte Inkonsequenz, an welche sie sich in der Besorgniß vor den oftmals geschilderten Gefahren des progressiven Steuerfußes anklammern*).

---

*) Die Theorie der französischen Finanzwissenschaft steht heute noch auf dem Standpunkte Rau's. Parieu (Traité des impôts, 2e édit. 1866 tome I p. 4) tritt für den erweiterten Staatsbegriff ein wie Rau, gelangt aber gleich diesem zu der Proportionalität des Steuersatzes als der gerechtesten Norm der Besteuerung; ja er nähert sich Thiers, wenn er meint, der Schutz des Vermögens ist die hauptsächliche Wohlthat der staatlichen Institutionen für jeden Bürger (p. 33) und bestätigt ausdrücklich seine Uebereinstimmung mit dem Prinzipe des Adam Smith, welcher eine proportionelle Besteuerung der unter dem Schutze des Staates genossenen Einkünfte will. Parieu glaubt daran eine Waffe zu haben zur Bekämpfung der Steuerexemtionen einerseits, wie der Steuerprogressionen andererseits. Er sieht (p. 60) in dem Widerstande der französischen Nation gegen die Steuerprogression die Folge der strengen Logik und Präzision ihres Geistes im Gegensatze zu den „vagen" Empfindungen der germanischen Köpfe.

Leroy-Beaulieu (Traité de la science des finances, tome I, livre 2 p. 103 ff.) bekämpft eingehend die Auffassung der Steuer als Versicherungsprämie auf Grund einer erweiterten Staatsansicht; die Steuer folgt für ihn aus dem Prinzipe der nationalen Solidarität. Aber das hält ihn nicht ab (p. 137), den progressiven Steuerfuß damit zu bekämpfen, daß er fordert, jeder Bürger solle nach dem Maaße der ihm erwiesenen Dienste vom Staate besteuert werden, und als Einwand die Frage stellt:

Digitized by Google

Rau giebt durch seine eigenen Worte die Stellung preis, welche er vertheidigt. Und wir dürfen diese einst bedeutende Autorität wohl als Typus einer bestimmten Etappe der Wissenschaft statt anderer anführen. Wenn Rau sagt, „eine gewisse Geldsumme hat für den Besitzer einen desto höheren Werth, einen je größeren Theil seines ganzen verwendbaren Gütervorraths sie ausmacht und einem je größeren Theile des gesammten, ihm zu Gebote stehenden Gütergenusses sie folglich entspricht, zumal da derjenige, welcher eine gewisse Summe missen soll, sie durch Einschränkung der Ausgaben für die entbehrlichsten Gegenstände aufzubringen sucht," so liefert er keinen Beweis für die Folgerichtigkeit des „Daher", durch welches er den ferneren Satz daran knüpft: „es werden daher Alle einen gleichvielsten Theil (Quote) der zu ihrer Verfügung stehenden Gütermenge ungefähr gleich leicht oder schwer abgeben können."

Der Zweifel an diesem Lehrsatz kommt uns aus den Thatsachen der wirklichen Steuergesetzgebung*), wie namentlich aus der sorgsameren Erwägung des unzweifelhaft richtigen Vordersatzes. Um von älteren Beispielen, wie namentlich der Solonischen Steuergesetzgebung, zu schweigen, seien folgende Gesetze genannt. Unter Kurfürst Friedrich August wurde in Sachsen im Jahre 1742 eine allgemeine Einkommensteuer erhoben, welche alles Einkommen von 100—1000 Thalern mit 1 Prozent, von 1000—10000 Thalern mit 2 Prozent, von 10000—12000 Thalern mit 3 Prozent und dann weiter hinauf bis zu 8 Prozent das Einkommen über 25000 Thalern belastete. Die österreichische Klassensteuer von 1799—1800 unterwarf alles Einkommen einer in 23 Klassen sich abstufenden Steuer, welche progressiv von $2^1/_2$—20 Prozent anstieg. Die badische Erwerbs- und Vermögenssteuer von 1808—13 erhob von allem Einkommen über 300 Gulden einen mit der Größe des Einkommens von $^1/_2$—6 Prozent steigenden Satz. Aehnlich Preußen, die Niederlande u. s. w.

Waren diese, gleich vielen älteren Einkommens- und Vermögenssteuern der früheren Jahrhunderte und des Alterthums, blos außerordentliche und vorübergehende Steuern, so hat doch die Steuergesetzgebung nach Herstellung des Friedens in ihren dauernden Einrichtungen den Grundsatz der Progression unwandelbar aufgenommen. So die preußische Klassen-

---

„was würde man von einem Krämer sagen, welcher sich von den einzelnen Käufern dieselbe Waare je nach dem Vermögen der Käufer verschieden hoch bezahlen ließe?" Vgl. auch Ch. Gide, Principes d'économie politique, 2e édit. 1889 p. 600 ff.: „La forme la plus naturelle de l'impôt direct c'est l'impôt proportionnel sur le revenu."

*) F. J. Neumann, Die progressive Einkommensteuer (1874) S. 113 ff. Parieu, Traité des impôts (1866) I p. 35 ff.

Digitized by Google

steuergesetzgebung vom Jahre 1820, welche durch jede Stufe ihrer Fortentwicklung (1851, 1873 und öfter) dem Grundsatze der Progression immer entschiedeneren Ausdruck gegeben hat. So die neueren Einkommensteuergesetzgebungen der andern deutschen Staaten, so insbesondere von jeher die englische Einkommen- und Vermögenssteuer, welche stets auf dem Prinzipe ruhte, die kleineren und mittleren Einkünfte entweder ganz frei zu lassen oder doch blos mit geringeren Sätzen zu treffen.

§ 212. Indessen in dieser Verleugnung des proportionellen Steuerfußes sehen Vertheidiger, wie Parieu, nicht seine Widerlegung, sondern blos eine Abirrung von dem korrekten Prinzip; sie sehen darin den Einfluß des modernen Sozialismus und Kommunismus (obwohl es ihnen schwer fallen sollte, in der außerordentlich starken Abirrung jener deutschen Progressivsteuern um die Wende des 18. zum 19. Jahrhunderts solchen Einfluß nachzuweisen).

In jedem Falle gewährt die Thatsache und ihre noch so häufige Wiederholung in der Gesetzgebung nur eine Vermuthung für einen vernünftigen Grundzug, sie ist noch kein Beweis der Wahrheit.

Dieser aber liegt in der Erwägung, daß, wenn man mit Rau's Grundsatz Ernst macht, nicht der proportionelle, sondern der progressive Steuerfuß daraus folgt. Rau hat vollkommen Recht, wenn er unter Hinweis auf seine Unterscheidung des „konkreten" und des „abstrakten Werthes" behauptet, daß eine gewisse Geldsumme für den Besitzer einen desto höheren Werth hat, einen je größeren Theil seines ganzen verwendbaren Gütervorrathes sie ausmacht. Ganz sicherlich nimmt eine bestimmte Steuersumme, je kleiner das Gesammteinkommen einer Haushaltung ist, desto mehr von den zu dringendem Bedarfe erforderlichen Mitteln hinweg und übt in Folge dessen einen um so härteren Druck auf diesen Einzelhaushalt aus. Je größer dagegen das Einkommen ist, desto mehr drückt die Steuer blos auf den minder dringenden, ja gleichgültigen Bedarf und verursacht geringen oder gar keinen Druck.

Mit welchem Rechte hieraus nun aber gefolgert wird, daß ein gleicher Prozentsatz der Steuer für alle Steuerkräfte, große und kleine, der richtige sei, das ist nicht einzusehen. Der Druck derselben 5 Prozent Steuer wird immer noch sehr verschieden sein gegenüber dem großen und dem kleinen Einkommen, und wenn man sich vergegenwärtigt, daß (bei gebührender Unterscheidung der gesammten Steuerlast in den verschiedenen Steuerformen von der auch der Form nach mit einem bestimmten Steuerfuße auftretenden direkten Steuer) der wirkliche Betrag

Digitized by Google

der Steuerlast ein wesentlich größerer ist als 5 oder 10 Prozent, so ist es ohne Weiteres klar, daß 200 Mark Steuer auf ein Einkommen von 1000 Mark viel härter drücken als 2000 Mark auf ein Einkommen von 10000 Mark.

Die Erwägung dieser Gerechtigkeit ist es, welche vom Alterthum her bis in die Gegenwart hinein mit dem Fortschritte der Empfindungen für Billigkeit und Gerechtigkeit fortschreitend, nicht den proportionellen, sondern den progressiven Steuerfuß empfohlen hat*).

Daß derselbe nicht die „präzise Logik" hat, welche der französische Geist dem proportionellen Steuerfuße nachrühmt, kann an seiner Gerechtigkeit nichts ändern. Denn jene präzise Logik ist nur ein Trugbild auf falschem Grunde. Es ist theoretisch der Wahn, welcher nach mathematischen Wahrheiten sucht, die im Gebiete des ethischen und historischen Stoffes nicht zu finden sind; es ist praktisch der Egoismus, welcher die „Heiligkeit" seines Eigenthums gegen die Gefahren des sog. Kommunismus ziffermäßig sicherstellen will.

§ 213. Wenn man die in der bestehenden Steuergesetzgebung der verschiedenen Staaten verwirklichte Progression feststellen will, um einen Anhalt an den Thatsachen zu gewinnen für die Berechtigung des Grundsatzes überhaupt und für das Maaß seiner Anwendung im besondern, so genügt es kaum, ihn erst da aufzufinden, wo er in der deutlichen Form der Einkommensteuer Gestalt gewonnen hat, oder wohl gar ihn überhaupt erst (nach Art der älteren Steuerlehre) im Zusammenhange mit dieser speziellen Verwirklichung zu erörtern, während er doch ein Grundsatz ist, welcher dem gesammten Steuerwesen in allen seinen Formen entweder zu Grunde liegt und liegen soll oder nicht. Man muß vielmehr zu ermitteln suchen, wie hoch sich die prozentuelle Belastung der verschiedenen individuellen Steuerkräfte bei Berücksichtigung aller Formen von Steuern berechnet. Haben doch angesehene Männer des Faches, welche den Grundsatz der Steuerprogression verwarfen und

*) Sehr energisch hat sich Friedrich der Große zu Gunsten des progressiven Steuerfußes geäußert in der Instruktion für die westpreußische Kontribution 1772 an den Präsidenten der Oberrechenkammer Roden. Es heißt in dem Protokoll Roden's: „Wenn ein Reicher 5000 Thaler Einnahme hätte, so könnte er wohl die Hälfte abgeben, weil er dennoch leben könnte; ein Geringerer aber, wenn er 80 Thaler Einnahme hätte, könnte davon nicht die Hälfte abgeben, indem er alsdann nichts zu leben hätte; bei diesem wäre es schon genug, wenn er von 80 Thalern Einen Thaler gäbe." (Zakrzewski, Die ländl. Steuern S. 83 f.)

Digitized by Google

die Beweiskraft der bestehenden progressiven Steuergesetze ablehnen wollten, die Thatsache eines progressiven Klassen- und Einkommensteuergesetzes dadurch erklären wollen, daß die damit gewährte Erleichterung für die kleineren Steuerkräfte nur die angemessene Ausgleichung für die umgekehrte Progression, d. h. für die proportionell zu starke Belastung durch andere Steuern (Verbrauchssteuern) sei, daß sie also den Beruf habe, das Niveau der proportionellen Besteuerung für alle Steuerkräfte wieder herzustellen.

Eine Berechnung im angedeuteten Sinne ist aber eine schwierige Aufgabe. Sie setzt sehr genaue Beobachtungen über den indirekt entrichteten Antheil an der Steuerlast jeder Art voraus, Beobachtungen, welche sich auf zahlreiche Typen von Einzelhaushaltungen richten müssen, die für die Gesammtansicht der mannigfaltig abgestuften Gesellschaft genügen.

Während eine solche Berechnung namentlich für die verwickelten Verhältnisse innerhalb der deutschen Staaten mühsam ist, wegen der Häufung der Reichs-, Staats-, Kommunalsteuern, wegen der Buntscheckigkeit der Steuersysteme, wegen der vielfältigen Gliederung der deutschen Gesellschaft — darf mit einer annähernden Schätzung wohl die Behauptung gewagt werden, daß in deutschen Staaten, zumal in Preußen (und ähnlich in Großbritannien und Irland), die deutlich sichtbare Erleichterung der unteren und mittleren Klassen, welche in der Progression der Einkommensteuer sich darstellt, vollauf durch die minder deutliche stärkere Belastung der unteren Volksklassen in andern Steuerformen ausgeglichen wird. Denn es gehört nicht viel dazu, daß auf dem Wege einer umfassenden Belastung des verbreiteten Konsums von Brod, Salz, Branntwein, Bier, Tabak u. s. w. die unteren Schichten stark genug getroffen werden, um das wieder aufzubringen, was ihnen in der Progression der Klassen- und Einkommensteuer, welche auch das größte Einkommen nur mit nominell 3 Prozent belegt, nachgelassen worden ist.

Wenn nach der preußischen Klassen- und Einkommensteuer-Gesetzgebung heute ein Einkommen von 1000 Mark rund 1 Prozent Steuer zahlt, ein Einkommen von 5000 Mark 3 Prozent, so sind von dem ersteren Einkommen blos 40 Mark in Gestalt der verschiedenen Verbrauchssteuern in Ansatz zu bringen, damit dasselbe jährlich 5 Prozent Steuern zahlt, wogegen zur Aufbringung derselben 5 Prozent das Einkommen von 5000 Mark an Verbrauchssteuern 100 Mark zahlen würde, zu welcher Summe der Verbrauch an Brod, Salz (vielleicht Bier) absolut nicht mehr, der Verbrauch an Branntwein absolut weniger, an Tabak oft nicht mehr, ja weniger beitragen würde als der Verbrauch

Digitized by Google

der Haushaltung mit 1000 Mark. Die Lücken dieser ungefähren Schätzung, die blos verdeutlichen will, nicht auf die Richtigkeit der angeführten Zahlen Werth legt, lassen sich leicht durch die thatsächliche Einschätzung des Einkommens von 5000 Mark (weit unter dem gesetzlichen Betrage der 3 Prozent) decken. So daß wohl nur im entgegengesetzten Sinne, also in der Richtung unserer Behauptung, die versuchte Schätzung abzuändern wäre.

§ 214. Durchsichtiger und zugleich schärfer ist die Steuerprogression in den Kantonen der Schweiz, zumal im Kanton Zürich*).

Auf jeden Einwohner im Kanton Zürich kommt im Durchschnitt eine Steuerlast von 40,15 Franken, davon 30,45 Franken in Gestalt von Einkommens- und Vermögenssteuern u. s. w. an Kanton und Gemeinde, blos 9,70 Franken in Gestalt von indirekten Verbrauchssteuern an Bund und Kanton, und zwar 7,70 Franken an den Bund (vornehmlich aus Eingangszöllen, dann aus der Post) und der geringe Rest an den Kanton**). Die neue eidgenössische Branntweinbesteuerung berührt diesen und manchen ähnlichen Kanton gar wenig, weil der Branntweinverbrauch hier gering ist.

Schrumpft also die indirekte Besteuerung des Verbrauches, zumal der kleinen Steuerkräfte, auf eine bescheidene Summe zusammen, so entfaltet sich die Entlastung bei der Besteuerung der kleinen und mittleren Steuerkräfte und die Heranziehung der stärkeren Kräfte um so energischer.

Diese Differenzirung geht in der Weise vor sich, daß erstens eine sehr verschiedene Belastung des Vermögens- und des Personaleinkommens stattfindet (für die Gemeinde fast ausschließlich des Vermögenseinkommens, für den Kanton stark überwiegend), daß zweitens innerhalb der Besteuerung des Personaleinkommens eine weit entwickelte Erleichterung des kleineren und mittleren Einkommens, innerhalb des Vermögenseinkommens eine immer noch beträchtliche Abstufung (bei der Staatssteuer) stattfindet.

Ein Vermögenseinkommen von 4000 Franken (aus 100 000 Franken Vermögen) zahlt an Kanton und Gemeinde jetzt 17—20 Prozent. Ein gleich hohes Einkommen, wenn es Personaleinkommen ist, zahlt an Kanton und Gemeinde zusammen kaum 3 Prozent.

---

*) Finanzarchiv, Jahrgang 1884 S. 61 ff.

**) In Preußen bereits 1882: 24,25 Mark an Abgaben aller Art einschließlich der Reichsabgaben, davon 11,97 indirekte, 12,28 Mark direkte auf den Kopf der Bevölkerung. Gerstfeldt, Conrad's Jahrbücher 1883, Neue Folge VII, 40.

Digitized by Google

Ein Personaleinkommen von 20 000 Franken zahlt an den Kanton 6,16 Prozent, dagegen ein Personaleinkommen von 1000 Franken nur 0,8 Prozent. Und die Entwicklung der Progression erscheint noch stärker, wenn man die größeren Einkünfte ins Auge faßt*). Ein Personaleinkommen von 50 000 Franken zahlt 7,26 Prozent, das allergrößte Einkommen hart an 8 Prozent.

Dabei sind alle diese Sätze noch nicht einmal die gesetzlich feststehenden. Vielmehr bedarf es blos eines Beschlusses von Regierungsrath und Kantonsrath bei der Feststellung des jährlichen Haushaltsetats (ebenso wie der entsprechenden Gemeindeorgane für den Gemeindeetat), um die Steuersätze zu erhöhen, während nur die Skala der Progression gesetzlich feststeht, um also die Tragweite dieser Skala für die Anforderungen an die verschiedenen Steuerkräfte zu vergrößern.

Hier haben wir also in der That eine Steuerprogression von kräftiger Profilirung; die Steuerform, in welcher sie deutlich zu Tage tritt, ganz im Vordergrunde des gesammten, recht bedeutenden Steuerbedarfs stehend; die andersartigen Steuerformen mit einem umgekehrt progressiven Steuerinhalt zurückgedrängt oder ganz beseitigt (Salzsteuer u. dgl.).

§ 215. Haben wir hiemit ein bemerkenswerthes Beispiel von der bisher in der herrschenden Steuergesetzgebung verwirklichten Steuerprogression gegeben, welches sich zugleich in sehr auffallender Weise von der Progression der preußischen oder der englischen Gesetzgebung abhebt (wo ihr Spielraum sich regelmäßig innerhalb weniger Prozente erschöpft und starke Kompensationen in der sonstigen Besteuerung erfährt) — so entsteht die Frage nach dem ursächlichen Zusammenhange des Einen und des Andern, die Frage nach den Bedingungen, welche hier so, dort ganz anders über die Gerechtigkeit entscheiden.

Es liegt nahe, die Erklärung in der Verschiedenheit der Staatsverfassungen zu suchen, vermöge deren in der Schweiz der ungehemmte Durchbruch des demokratischen Gedankens eine Vertheilung der Steuerlasten und eine Zumuthung an die relative Leistungsfähigkeit der Steuerzahler zu Wege gebracht hat, wie sie trotz des Einflusses der verbreiteten demokratischen Strömung in keinem andern Lande, nicht in England, nicht in Deutschland, auch nicht in Frankreich Platz gegriffen hat. Daß gerade Frankreich mit seinem Steuersysteme einen so auffallenden Kontrast gegen die Schweizer Kantone bildet, ist lehrreich für

*) Vgl. Finanzarchiv, 1884, S. 131 ff.

Digitized by Google

die Erkenntniß, daß zwischen der Demokratie mit ihrem ganzen Rüstzeug an Wahlrechten, Stimmrechten, Verfassungsformen und ihren Konsequenzen in den praktisch entscheidenden Staatseinrichtungen eine kompakte Zwischenbildung liegt, die durch alte Einflüsse in Staat und Gesellschaft bestimmt wird, die nur sehr allmälig den zerreibenden Kräften des Radikalismus Platz macht.

Die einfacheren und kleineren Verhältnisse der Schweizer Kantone haben diese Zwischenbildungen leichter beseitigt oder werden ihre Reste leichter beseitigen. Wir sehen den Erfolg, welchen hier die Demokratie gehabt hat, und wir glauben damit die Kausalität der stark entwickelten Steuerprogression zu erkennen. Aber ihre Gerechtigkeit? Ihre Bedeutung für die übrigen Staaten?

Es ist hier mal eine Gelegenheit, das Glück des „Historikers" zu beneiden. Er versichert uns, die Aufgabe sei allein die, zu zeigen, was geworden ist, wie die Dinge sich entwickelt haben; was geschehen *solle*, darüber zu reden, kommt dem Historiker nicht zu. Dort hat man dieses, dort jenes andere für gerecht gehalten — man solle sich damit befriedigt erklären, daß es sehr verschiedene Ansichten über das Gerechte giebt. Indessen wenn der Historiker diesen bequemen Verzicht leistet, die Wissenschaft würde doch auf einen wesentlichen Grund ihrer Bedeutung verzichten, wenn auch sie es dem Vorüberrauschen des Zeitalters überlassen wollte, zu entscheiden, in welcher Richtung die Gerechtigkeit sich zu bewegen hat.

Entweder nämlich sind es brutale Gewalten, welche durch Klassenherrschaft, Stimmenzahl u. dgl. darüber entscheiden, was Jeder leisten soll für das Gemeinwesen. Oder es ist die ordnende Vernunft, welche die Ziele der Geschichte im Auge hält und Linien der Entwicklung in die Zukunft hinaus projizirt, welche der Wirklichkeit als leuchtende Normen dienen können.

§ 216. Für uns liegt der Untergrund der hier erforderlichen Betrachtungen in den Erörterungen des allgemeinen Theiles, welche sich mit der „sozialen Abstufung des Bedarfs" (Syst. I §§ 204—212) und mit der „Differenzirung der Gesellschaft" (I §§ 312—322) beschäftigen.

Es handelt sich auch bei der Frage nach der angemessenen Gestaltung der Steuerprogression um zwei maßgebende Gesichtspunkte, deren jeder an sich so bedeutend ist, daß er für die Entwicklung der Kultur unentbehrlich, und wegen der wechselseitigen Gegensätzlichkeit doch wiederum sich mit dem andern in Einklang setzen muß. Der Punkt der Vermitt-

Digitized by Google

lung zwischen den beiden Gesichtspunkten verschiebt sich im Laufe der Geschichte, je nachdem die eine der beiden Kräfte die stärkere ist. In einer Epoche, ja bis zu einem gewissen Grade öfters durch Jahrhunderte bei einem bestimmten Volke, ist die eine Kraft überwiegend wirksam, die andere tritt in den Hintergrund: aber es ist immer nur ein Mehr oder Weniger; keine von beiden ist für den Fortschritt der Geschichte zu entbehren.

Wir haben im grundlegenden Theile bereits die beiden Kräfte bezeichnet als die aristokratische und die demokratische Richtung der historischen Entwicklung.

Die Gliederung der Vermögenskräfte und Einkommensgrößen innerhalb der Gesellschaft, die auf dieser Unterlage sich aufbauende Staffelung der Stände, Berufsarten, Klassen, die hiemit verknüpfte Differenzirung der Kultur in materieller und ideeller Richtung, der Unterschied der Entwicklung aller menschlichen Keime zur fortschreitenden Reife und Fülle des Daseins in der Gesammtheit eines Volkes — mit einem Worte, die soziale Abstufung in der fortschreitenden Verbesserung des Lebens entspringt zunächst aus der Kraft der individuellen Bethätigung, ohne welche ein Fortschritt der Geschichte nicht denkbar ist. Die individuelle Kraft der bevorzugten Geschöpfe, die individuelle Ueberlegenheit an Kräften irgend einer Art, ist der Pionier, welcher aus der Rohheit der ursprünglichen Anlagen vorwärts dringt in das weite Gebiet der Kultur. Die Vorzüge, die ihm die Natur gegeben, sie werden zu Vorzügen, die er sich selbst erringt im Umkreise seiner Genossen. Körperkraft und Tugenden, Tapferkeit und Klugheit, sie heben ihn empor über seines Gleichen, und die bevorzugte Lage setzt sich in der Vererbung seines Blutes fort, wie sie seinen Nachkommen wiederum zur Voraussetzung größerer Vorzüge wird.

In diesen bevorzugten Individuen, in den Gruppen, die sich allmälig aus ihnen bilden, in den oberen Schichten, führenden Berufsständen, höheren Klassen jeder civilisirten Gesellschaft ist die Heimstätte des qualitativen, des intensiven Fortschritts gegeben. Ohne diese Führerschaft giebt es nicht blos solchen Fortschritt nicht; es giebt nicht einmal jenen extensiven Fortschritt ohne sie, welchen J. G. Fichte und mit ihm der extreme Sozialismus verlangt, daß erst Alle satt werden und fest wohnen sollen, ehe einer seine Wohnung verziert, daß erst Alle bequem und warm gekleidet sein sollen, ehe einer sich prächtig kleidet. Denn mit der Einräumung jener starren Forderung der Gleichheit ist nicht nur die Gefahr verknüpft, daß die Kultur in dem Sattmachen einer Anzahl von Menschen aufgeht und darüber hinaus nicht weiter kommt; sondern die

Digitized by Google

Kultur selber ist es auch, welche mit ihren technischen, wissenschaftlichen, moralischen, ökonomischen Fortschritten es erst dahin bringt, daß eine größere Anzahl von Menschen satt werden kann. Die geistige Erhebung eines einzigen Menschen ist nicht allein für sich selber die Blüthe menschlicher Kultur geworden; sie ist auch das Saatkorn für die Nahrung vieler Tausende von Menschen, die in den Niederungen der Nothdurft wandern.

§ 217. Indessen diese Entfaltung der individuellen Vorzüge deutet auf ihre Abhängigkeit von einem größeren Ganzen durch die Relativität, auf welcher sie beruht.

Wie viele solcher Bevorzugten giebt es, in welcher Differenzierung unter einander, in wie großen Abständen von der Gesammtheit, durch welche Zwischenstufen vermittelt? Welches ist die absolute Höhe der Gesammtkultur, welches sind die Spitzen und welches die Niederungen?

Diese und ähnliche Fragen treiben zu der Erkenntniß, daß kein wahrhafter Fortschritt der Geschichte auf die Dauer zu denken ist, wenn nicht ein harmonisches Zusammenwirken der individuellen Kräfte mit ihrem sozialen Untergrunde, eine Harmonie der intensiven Fortschritte mit deren extensiver Verallgemeinerung stattfindet. Darin erweist sich der Beruf der bevorzugten Individualitäten und Klassen für das Ganze, daß sie in ihren Vorzügen ein Pfund in Händen halten sollen, welches dem Dienste der Uebrigen geweiht ist. Darin bewähren sie ihre Verantwortlichkeit vor der Geschichte. Darin zumal haben sie sich vor ihrem Zeitalter zu rechtfertigen, sobald dem Selbstbewußtsein der demokratischen Massen der Widerspruch jener Vorzüge aufgegangen ist.

Wenn die Geschichte uns ein Auf- und Absteigen des Einflusses jedes der beiden Momente zeigt, von dem gegenwärtigen Zeitalter kann es uns nicht zweifelhaft sein, daß der demokratische Einfluß der stärkere ist, daß die Tendenz in der extensiven Richtung des Fortschrittes liegt.

Ob wir die Staatsverfassungen und deren Umgestaltung seit einem Jahrhundert ansehen, oder ob wir nach dem Inhalte der Gesetzgebung in den verschiedenen Kulturstaaten fragen, ob wir den Gang des öffentlichen Lebens betrachten oder die Entwicklung der freien Gemeinnützigkeit — es ist immer der eine vorwaltende Grundzug, welchen wir wieder erkennen: Anerkennung der Ansprüche der unteren Volksklassen auf Theilnahme an den Segnungen der Kultur.

Digitized by Google

§ 218. Für die Gerechtigkeit in der Vertheilung der Steuerlasten nach der Steuerfähigkeit, welche sich in der progressiven Gestaltung des Steuerfußes ausdrückt, liegt in den voraufgehenden Erwägungen die Norm der Entwicklung.

Die große Produktivität des Jahrhunderts hat gewiß den Beruf (und hat namentlich in Deutschland den Beruf), die Unterlage für die Wohlhabenheit der oberen und mittleren Schichten zu bilden, welche solcher Ergänzung vielfach bedürftig ist. Indessen die unverkennbare Tendenz dieser Produktivität, ihre goldenen Früchte mit Vorliebe an gewissen Gipfelpunkten des Reichthums haften zu lassen, drängt doppelt die Nothwendigkeit auf, dem erregten Zeitbewußtsein gerecht zu werden, welches einen höheren Grad des Antheils an diesen Früchten für die Gesammtheit verlangt.

Die Befriedigung dieses Anspruches wird nicht allein durch die Vertheilung der Steuerlasten möglich sein. Aber eine wesentliche Seite der Aufgabe ist auf diesem Wege zu lösen. Sie ist zu lösen durch eine besonnene und energische Fortbildung der Progression der Steuerbelastung, welche wir in unseren großen Kulturstaaten in bescheidenem Umfange schon haben oder erst einzuführen im Begriffe stehen.

Und hier steht blos eine Wahl offen. Die Macht der demokratischen Strömung ist bereits so stark, daß sie von den Kennern staatlicher Zustände heutzutage eher überschätzt als unterschätzt zu werden pflegt. Sie ist, wie wir wissen, noch weit von ihren Konsequenzen entfernt; aber gleich einem Sturzbach treibt sie das Geröll des alten Staatslebens vor sich her und überfluthet immer neue Gebiete der Gesellschaft mit ihren Gewässern. Das alte Wort George Canning's, daß diejenigen, welche jeder Verbesserung abhold sind, weil sie eine Neuerung ist, sich leicht in die Lage versetzt sehen können, Neuerungen über sich ergehen zu lassen, die keine Verbesserung sind — dieses Wort wird angesichts jener Strömung eine drohende Mahnung für Alle, die für den Bestand der Kultur, für die Bewahrung ihrer Bedingungen verantwortlich sind.

Soll jene im besten Sinne aristokratische Gliederung der Gesellschaft und des Staatslebens sich behaupten, welche nicht zu entbehren ist für den Fortgang der Kultur, so muß die entsprechende aristokratische Gesinnung der oberen Klassen ihre Schuldigkeit thun. Sie muß dies thun, neben manchen anderen Leistungen, zumal in der Gestalt eines angemessen entwickelten Steuersystems. Der Grad der Bereitwilligkeit wird qualitativ ersetzen, was quantitativ die demokratischen Massen einst verlangen würden. Die freiwillige Uebernahme von zunehmenden Lasten wird bei geringeren Opfern den herkömmlichen Einfluß befestigen, welcher

Digitized by Google

für das Interesse der Kultur wie der höheren Klassen selber unentbehrlich ist. Je mehr dagegen eine wachsende Progression die Folge der andrängenden Begehrlichkeiten der unzufriedenen Volksmassen ist, um so rücksichtsloser wird sie sein in ihren neuen Forderungen und in ihrer Aenderung des Alten.

§ 219. Der schüchterne Ausdruck, welchen die nur halb zum Bewußtsein gekommene Steuerprogression bisher in den Gesetzgebungen gefunden hat, oder die Scheu vor gar zu großem Anstoße selbst unter Umständen, wo man — wie im Kanton Zürich — bereits die Schüchternheit überwunden hat, ist die sog. Degression der Steuerskala.

Ein klassisches Beispiel ist die auf Solon zurückgeführte Steuergesetzgebung von Athen. Der einem menschenfreundlichen Gesetzgeber angemessene Grundsatz, meint August Böckh*), daß je geringer die Einkünfte sind, desto weniger im Verhältniß der Staat von dem gleich großen Theile der Einkünfte eines Bürgers nehmen darf, war in jener Gesetzgebung so durchgeführt, daß der Pentakosiomedimnos mit seinem ganzen Grundvermögen in das Kataster eingetragen wurde, der Ritter mit fünf Sechstel, der Zeugite mit fünf Neuntel.

Hiemit war die Progression in der Weise festgestellt, daß ein Absteigen vom vollen Satze der obersten Klasse bis zu fünf Neuntel in der untersten Klasse stattfand. Die Entwicklung der Progression war dadurch nach oben hin festgelegt und stellte sich dar in einer Entlastung der niedrigeren Stufen.

Analog ist die Degression der Steuergesetzgebung von Zürich und anderen Schweizer Kantonen gestaltet. Auch hier giebt das Gesetz**) eine feste Abstufung vom vollen Satze nach unten hin mit wachsender Erleichterung je weiter es abwärts geht. Ebenso wie bei der Solonischen Gesetzgebung ist im Gesetze blos diese Abstufung gegeben, nicht der absolute Steuersatz, über welchen vielmehr die Etatsberathung jedes einzelnen Jahres entscheidet.

Anders in Großbritannien, wo das Budget jedes Finanzjahres nicht nur die Steuerquote, sondern auch die Degression bestimmt. So daß beispielshalber***) in den Jahren 1871—1886 erstens der Steuersatz zwischen acht und zwei Pence vom Pfund Sterling (= 240 Pence)

*) Die Staatshaushaltung der Athener. 2. Ausgabe, 1851, Bd. I, 655 ff.

**) Vgl. dasselbe in Conrad's Jahrbüchern, 1880, Bd. 34 S. 310 ff.

***) Statistical abstract for the United Kingdom. 33. number. 1886 p. 8.

Digitized by Google

schwankte, zweitens die Degression sich änderte, indem während der Jahre 1871—1876 der volle Satz bei einem Einkommen von £ 300 eintrat, für jedes Einkommen unter £ 300 eine Entlastung um £ 80 stattfand, aber jedes Einkommen unter £ 100 frei blieb; dagegen während der Jahre 1877—1886 der volle Satz erst bei einem Einkommen von £ 400 eintrat, für jedes niedrigere Einkommen eine Entlastung um £ 120 stattfand, endlich jedes Einkommen unter £ 150 frei blieb.

In Preußen wiederum ist durch die Gesetzgebung zunächst sowohl die Abstufung der Degression als auch der Steuersatz festgelegt. Das Gesetz vom 1. Mai 1851 läßt den vollen Satz von 3 Prozent bei einem Einkommen von 1000 Thalern eintreten; von 1000 Thalern abwärts entwickeln sich die Stufen der Klassensteuer, welche von 24 bis ½ Thaler Steuer absteigen, d. h. von etwa 2½ auf etwa ¼ Prozent. Die Gesetzgebung vom 25. Mai 1873 hält im Wesentlichen an dieser Skala fest, indem sie die Stufen der Klassensteuer zum ziffermäßigen Ausdruck bringt, die Schärfe des Normalsatzes von 3 Prozent für die größeren Einkünfte weiter ausbildet. Aber die Gesetzgebung vom 26. März 1883 bringt das beweglichere Prinzip der wechselnden Entlastung herein, welches wir an der englischen Gesetzgebung kennen. Daher nicht nur Aufhebung der Klassensteuer für die beiden untersten Stufen (420—900 Mark) und damit Verschärfung der Degression an der untersten Spitze, sondern auch theilweise Erleichterung der anderen Stufen durch Erlaß von Monatsraten (3 Monatsraten für die 3.—12. Stufe der Klassensteuer, 2 Monatsraten für die 1. Stufe der Einkommensteuer, 1 Monatsrate für die 2. Stufe derselben). — Wesentlich weiter auf dieser Bahn ging der Entwurf, welchen die Regierung dem Abgeordnetenhause im November 1883 vorlegte. Der Normalsatz von 3 Prozent wird festgehalten, aber tritt erst bei Einkommen von 10,000 Mark ein; von 1200—10,000 Mark eine Progression von 1—3 Prozent; unterhalb 1200 Mark alles Einkommen steuerfrei. Daneben dann eine Kapitalrentensteuer, ihrerseits degressiv, mit einem Normalsatze von 2 Prozent, welcher ebenfalls erst bei 10,000 Mark eintritt, während bis 600 Mark abwärts eine Degression von 2 bis ½ Prozent stattfindet, unterhalb 600 Mark gar keine Steuer auf die Kapitalrente.

Dieses sind einige typische Beispiele der Gesetzgebung oder ihrer in Aussicht genommenen Fortbildung. Immer zeigt sich darin der Gedanke der Steuerprogression in der Weise verwirklicht, daß bei einem gewissen Punkte des Einkommens (Vermögens) der volle Satz eintritt, um dann nach aufwärts fest zu bleiben, während nach unten hin Ent-

Digitized by Google

lastungen gewährt werden, die um so größer sind, je kleiner das Einkommen ist.

Und das ist die Gestalt der Degression.

§ 220. Die Erörterung über die Steuerprogression ist nicht vollständig, wenn eine Frage unerledigt bleibt, welche man neuerdings in Wissenschaft und politischer Praxis mit dem Namen des steuerfreien Existenz-Minimums zusammenzufassen gewohnt ist.

Das Ansehen, welches sich dieses Schlagwort zu erringen gewußt hat, nicht allein in der sozialpolitischen, zumal sozialdemokratischen Debatte, sondern selbst in der Wissenschaft, gleicht der blendenden Autorität des „ehernen Lohngesetzes". Auch ist die Aehnlichkeit nicht eine blos äußerliche. In beiden Fällen ist es die ältere Theorie der Volkswirthschaftslehre, deren relative Erkenntniß nicht nur zu einer unverdienten Höhe absoluter Wahrheit erhoben, sondern für die sehr praktischen Zwecke der heutigen sozialen Kämpfe verwerthet worden ist. In der That hängen beide Theorien nahe miteinander zusammen*).

Die Lehre von der Steuerfreiheit des Existenz-Minimums hat ihren wissenschaftlichen Ursprung in der Reinertragslehre, in welcher die erste streng wissenschaftliche Steuertheorie, diejenige der Physiokraten, wurzelt. Die Herrschaft der Reinertragslehre, sei es in ihrer ersten Gestalt oder in ihrer Fortbildung durch die späteren Schulen, insbesondere durch Ricardo und seine Anhänger, schließt auch die Steuerfreiheit des Existenz-Minimums folgerichtig in sich ein.

Denn indem jene Lehre im Kampfe für eine rationelle Besteuerung, insbesondere in der Abwehr der Ueberbürdung der unteren Volksschichten, die Steuerkraft nachweist in dem Ueberschusse über die Produktionskosten und zu den Produktionskosten rechnet alles was zu den nothwendigen Unterhaltsmitteln des arbeitenden Volkes gehört, so gelangt sie zu der Unterscheidung zwischen dem nothwendigen Lebensbedarf, den jeder Einzelne im Staate zunächst befriedigen muß, und dem erst danach zur Geltung kommenden Staatsbedarf, welcher eine Steuerfähigkeit voraussetzt, die noch über Mittel verfügt, nachdem der nothwendige Lebensbedarf gedeckt ist, die also für entbehrliche Dinge etwas auszugeben im Stande ist.

Man sieht, die Volksfreundlichkeit dieser Steuertheorie schließt eine Staatsunfreundlichkeit in sich, welche wohl zu der Staatslehre des

*) Vgl. Syst. I §§ 424—426.

Digitized by Google

18. Jahrhunderts paßte, wenigstens den staatsflüchtigen Anschauungen der folgenden Menschenalter zusagen mußte, welche indessen sich schwer vereinigen läßt mit einer Betonung der den Staat bestimmenden demokratischen Gewalten, die sich nur so eben mit dem Staate identifizirt haben, wenn sie mit harmloser Miene erklären, daß sie staatliche Lasten zu tragen außer Stande sind.

Der Selbstwiderspruch dieser Staats- und Steuertheorie wird auch nicht etwa beseitigt durch den Hinweis auf andersartige Lasten der Volksmehrheit, insbesondere die allgemeine Wehrpflicht. Denn gerade die heutigen Vertreter der Demokratie und des Existenz-Minimums sind sehr weit davon entfernt, in die Lücke dieser Steuertheorie die Theorie der allgemeinen Wehrpflicht als einer ernsthaften Last treten zu lassen. Sie weisen wohl auf die Thatsache dieser Last im gegenwärtigen Staate hin; aber ihre Theorie (und ihre Partei-Programme) bekämpfen die allgemeine Wehrpflicht, indem sie an deren Stelle die Theorie des „Volksheeres" setzen, das heißt die Beseitigung jeder ernsthaften Wehrpflicht.

§ 221. Die Männer der Aufklärungsepoche haben diesen Verlauf freilich nicht im Auge gehabt. Sie haben die gedrückte Volksmasse vor sich, sehen sie tief niedergebeugt durch die Lasten, welche die herrschenden Stände auf sie abgewälzt haben. Die finstere Ungerechtigkeit der Kopfsteuern, Salzsteuern u. s. w. ist der historische Hintergrund ihrer Steuertheorie. Auch Justi*) meint: „In der Einrichtung der Abgaben muß auf die armen und wenigvermögenden Unterthanen großer Betracht genommen werden, indem man überhaupt nicht sagen kann, daß dieselben etwas gewinnen, denn ob sie zwar ihre höchste Nothdurft und Unterhalt erwerben, so kann man doch nicht behaupten, daß sie etwas gewinnen, wenn sie davon nichts entübrigen können!"

Derjenige, welcher zwischen der Staats- und Steuerlehre des 18. Jahrhunderts und dem Radikalismus des 19. Jahrhunderts vermittelnd, die Lehre von der Steuerfreiheit des Existenz-Minimums zuerst formulirt hat, ist Jeremias Bentham gewesen. Diese Lehre ist dann von Bentham's Schüler Stuart Mill angenommen und weiter gegeben worden, übrigens unter gleichzeitiger Mißbilligung des progressiven Steuerfußes und unter Vertheidigung des proportionellen**). Die englische Gesetzgebung hat die Theorie Bentham's in ihre Einkommensteuer-

*) Staatswirthschaft (1755) II, 293.

**) Mill, Principles of polit. economy. 1865. Book V, ch. 2, § 3.

Digitized by Google

Skala aufgenommen; das bedeutet freilich blos die sehr theilweise Aufnahme, wie wir aus früheren Betrachtungen wissen; denn in anderen Formen als denen der Einkommensteuer hat sie die Dinge des nothwendigen Lebensbedarfs bis in die neueste Zeit sehr stark belastet und hält auch heute noch manche Reste davon fest. Die Einkommensteuer aber hat Pitt bereits (1798) mit der Steuerfreiheit jedes Einkommens unter £ 60 verknüpft*). Und Gleiches ist bei der Wiedereinführung der Einkommensteuer in Großbritannien geschehen, nur noch in größerem Umfange, wie wir oben gesehen haben.

Aehnlich wie bei Mill und der englischen Gesetzgebung hat ganz im Sinne der älteren Schule vielfach das Existenz-Minimum Gnade gefunden, wo die Progression abgelehnt wurde. Allerdings am liebsten in der praktischen Gestalt einer sichtbaren Erleichterung der unteren Klassen neben der weniger sichtbaren Belastung durch andere Steuerformen.

Der Radikalismus der Gegenwart ist meistens weder mit dem einen noch mit dem anderen zufrieden gewesen. Die üblichen Programme der Sozialdemokratie haben zwar blos von einer „starken Progressivsteuer" (so das kommunistische Manifest von K. Marx und Fr. Engels) oder von der Einführung „einer einzigen progressiven Einkommensteuer für Staat und Gemeinde anstatt aller bestehenden, insbesondere der das Volk belastenden indirekten Steuern" (Gothaer Programm, 1875) gesprochen, indem sie sich deutlich bewußt waren, wie diese Progression aussehen müßte, wenn die „Erhebung des Proletariats zur herrschenden Klasse" Wahrheit werden sollte.

Von radikalen Staatsverfassungen aus dem letzten Menschenalter hat diejenige der französischen Republik vom 24. Februar 1848 sich damit begnügt, den Zeitungsstempel, die Salzsteuer, das Oktroi aufzuheben und die Reform der übrigen indirekten Steuern in Aussicht zu stellen.

Deutlicher wird die Verfassungsurkunde des Kantons Zürich vom 18. April 1869, welche in ihren „volks- und staatswirthschaftlichen Grundsätzen" (Art. 19) u. a. sagt: „(Geringe Vermögen arbeitsunfähiger Personen sowie) von jedem Einkommen ein zum Leben nothwendiger Betrag sind steuerfrei." Ein Grundsatz, welcher dann in dem Gesetze vom 2. März 1870 in der Weise ausgeführt wird, daß (§ 5) von jedem Einkommen ein Betrag von 500 Franken steuerfrei erklärt wird. Während allerdings von demselben Gesetze eine sogenannte Aktivbürgersteuer (von ganz geringem Betrag) auf alle stimmberechtigten Bürger gelegt

*) Rau, Finanzwissenschaft (1865) II § 400.

Digitized by Google

wird. Indessen ist die radikale Strömung bemüht, theils die letztere Steuer wieder zu beseitigen, theils die für das steuerfreie Existenzminimum zugestandene Summe von 500 Franken auf das Doppelte zu erhöhen.

§ 222. Es folgt aus dem tiefgreifenden Umschwung in den Anschauungen von dem Wesen des Staats und von dem Verhältnisse seiner Besteuerung zu den wirthschaftlichen Kräften der einzelnen Bürger, daß die gegenwärtige Ansicht das gerade Gegentheil der älteren Ansicht vertritt, daß sie die Steuerfreiheit des Existenzminimums ablehnt, während sie die Logik der proportionalen Besteuerung als unhaltbar verwirft. Sie tritt für die Progression ein und glaubt damit den einzig haltbaren Boden zu vertheidigen.

Offenbar ist von dem Standpunkte der heutigen Staatsansicht aus eine Auffassung zu mißbilligen, welche den Staat mit seinen Ansprüchen erst hereintreten läßt, nachdem die Nothwendigkeit des Lebensbedarfs befriedigt ist. Gehört doch der Staat vor allen Dingen zu dieser Nothwendigkeit und ist daher sein Bedarf ein Theil des nothwendigen Lebensbedarfs.

Aus Gründen, die bei der unten folgenden Betrachtung des „Gegenstandes der Besteuerung" im Anschlusse an die allgemeinen Erörterungen des grundlegenden Theils auseinanderzusetzen sind, ist vom Standpunkte der heutigen Nationalökonomie die alte Reinertragslehre nicht mehr aufrecht zu erhalten. Und damit ist vom ökonomischen Standpunkte aus die Lehre vom Existenzminimum ihres theoretischen Untergrundes beraubt.

Der theoretische Mangel zeigt sich dann in jeder praktischen Durchführung des irrthümlichen Gedankens. Wie groß soll nämlich jenes Minimum der Lebensnothdurft sein? Ist es doch keine physische, sondern, wie wir wissen, eine moralische Größe, deren historische Unterlagen es selber an sich schon dem Flusse der Entwicklung unterwerfen, wie auf der anderen Seite die Rangstellung des Staatsbedarfs im Umkreise des Gesammtbedarfs einer Nation wiederum nur durch sittliche Faktoren bestimmt wird, welche nach Zeiten, Völkern, Staatsverfassungen wechseln.

Insbesondere haben wir gegen jene unsittliche Forderung Verwahrung einzulegen, welche — im strikten Gegensatze zu allen Grundsätzen politischer Ethik — fortschreitenden Einfluß im Staate mit fortschreitender Befreiung von der Steuerlast für die Volksmehrheit Hand in Hand gehen läßt. Hier liegt die Gefahr der Lehre vom steuerfreien Existenzminimum in ihrer neuesten Phase. Während den vernünftigen Bestre-

Digitized by Google

bungen um eine angemessene Entlastung der schwächeren Steuerkräfte durch die Lehre von der Steuerprogression hinreichendes Entgegenkommen geleistet wird.

IV. Die Steuerpflicht gegenüber concurrirenden Verbänden*).

§ 223. Wie wir bei den letzten Betrachtungen Dinge berührt haben, für welche eine voraufgegangene Erörterung des Kapitels über das Objekt der Besteuerung wünschenswerth gewesen wäre, so gelangen wir jetzt zu einer Seite der Steuergerechtigkeit, welche ein anderes der folgenden Kapitel berührt, nämlich die Durchführung der Besteuerung in der Gliederung des Steuersystems. Es liegt in dem Wesen jedes Stoffes historischer Art, daß der logische Aufbau der Betrachtung derartige Lücken immer aufweisen muß und es daher nur darauf ankommt, eine relativ empfehlenswerthe Anordnung des Stoffes vorzunehmen. In dieser Weise glauben wir, daß es sich empfiehlt, die verschiedenen Seiten der Gerechtigkeit in der Besteuerung hier zu überblicken, um dann Steuerobjekt und Steuersystem als selbständige Kapitel zu behandeln.

Die Unterscheidung der verschiedenen Gründe einer Verpflichtung zur Steuerzahlung, welche erst neuerdings in den Vordergrund der Erörterung gerückt worden, ist von der Seite praktischer Veranlassung namentlich dadurch nahe gelegt worden, daß mehrere öffentliche Verbände für den Bedarf ihrer Haushaltungen gleichzeitig Anspruch auf die Steuerzahlung einer einzelnen Person erhoben und dabei Gründe der Gerechtigkeit geltend machten, welche die Vermuthung eines relativen Rechtes beider Ansprüche erweckten.

Indem beispielshalber zwei verschiedene Gemeinden von demselben Steuerpflichtigen deshalb Steuern forderten, weil dieser in der einen derselben seinen Wohnsitz, in der anderen seinen Erwerb hatte, oder indem zwei verschiedene Staaten Ansprüche an einen Steuerpflichtigen erhoben,

---

*) Th. Clauß, Das Reichsgesetz vom 13. Mai 1870 wegen Beseitigung der Doppelbesteuerung (Finanzarchiv, 1888, 138 ff.). G. Antoni, Die Steuersubjekte im Zusammenhalte mit der Durchführung der Allgemeinheit der Besteuerung nach den in Deutschland geltenden Staatsgesetzen (Finanzarchiv, 1888, 916 ff.). E. Zürcher, Kritische Darstellung der bundesrechtlichen Praxis betreffend das Verbot der Doppelbesteuerung (Gekrönte Preisschrift. Basel 1882). F. Schreiber, Kritische Darstellung . . . betr. das Verbot der Doppelbesteuerung (Zweite vom schweizerischen Juristenverein gekrönte Preisschrift. 1882).

Digitized by Google

weil er in dem einen derselben Grundeigenthum besaß, in dem anderen lebte und die bürgerlichen Rechte ausübte — entstand das Bedürfniß, sich darüber klar zu werden, in welche Einzelbestandtheile die gesammte Steuerpflicht zerfällt, weil nur auf diesem Wege der theilweisen Berechtigung jedes der beiden Staaten, jeder der beiden Gemeinden Genüge geleistet und das scheinbar kollidirende Recht beider in Einklang gesetzt werden konnte.

Mit der wachsenden Beweglichkeit des modernen Lebens vermehrte sich nun aber die Zahl der Fälle, wo derartige Zweifel entstanden, und die reichhaltige Kasuistik derselben ist ebenso anregend für die Steuertheorie wie sie in praktisch-gesetzgeberischer Hinsicht noch unabgeschlossen, ja theilweise erst in den Anfängen ist. Denn wenn die Schwierigkeiten schon innerhalb desselben Steuersystems und unter einer einheitlichen Gesetzgebung große sind, die einspringenden und ausspringenden Ecken passend zusammenzufügen, weil der einheitliche Gedanke eines geordneten Systems nicht leicht das Wirrsal des historisch Gewordenen zu durchdringen vermag, so werden die Hindernisse vollends große, sobald die Grenzen eines Staates oder Reiches überschritten sind und der Einklang hergestellt werden soll zwischen gänzlich verschiedenartigen Steuersystemen, die auch nicht unter der ordnenden Gewalt derselben Gesetzgebung stehen, sondern erst durch mühsam zu Stande kommende internationale Verträge in Zusammenhang gebracht werden können.

§ 224. Eine beliebte Vorstellung des sozialpolitischen Radikalismus und jenes anderen Radikalismus, welcher sich bei seiner entfernten Stellung zu dem Gegenstande gerne mit einer recht einfachen Formel begnügt, ist die Meinung, daß ein ideales Steuersystem in einer einzigen Steuer für den Staat wie für die anderen öffentlichen Verbände aufgehe. Diese Vorstellung schreibt sich von der ersten Schule der Finanzwissenschaft, derjenigen der Physiokraten, her, welche die „einzige direkte Steuer" an die Stelle aller bestehenden Steuern setzen wollten. Sie setzt sich fort durch mancherlei Phasen bis zu den Programmen der sozialdemokratischen Partei, welche eine einzige progressive Einkommensteuer für Staats- und Gemeindehaushalt anstatt aller anderen Steuern fordert.

Die Aufgabe der Darlegung des „Steuersystems" ist es, zu zeigen, wie die Zweckmäßigkeit der Durchführung neben den Gründen der Gerechtigkeit ein mannigfaltig gegliedertes System verschiedener Steuerarten verlangt. Die uns gegenwärtig beschäftigende Frage führt uns zu der Erkenntniß, daß eine gerechte Auseinandersetzung der an der Einzel-

Digitized by Google

persönlichkeit betheiligten concurrirenden öffentlichen Haushaltungen gar nicht anders möglich ist als durch die Auseinanderlegung der verschiedenen Seiten dieser Persönlichkeit, vermöge deren sie mit öffentlichen Verbänden in Beziehung tritt.

Dieser Seiten giebt es zunächst zwei, welche in den neuerdings beliebt gewordenen Ausdrücken der „Subjektsteuern" und der „Objektsteuern" zur Geltung gelangen, indem sie auf den Gegensatz innerhalb jeder wirthschaftenden Persönlichkeit hinweisen. Man denke sich eine ländliche Gutswirthschaft, so genießt deren entscheidende Unterlage, der Grund und Boden, vom Staate (Reiche, Provinzial- oder Gemeindeverbande) Vortheile, welche zunächst ganz unabhängig sind von den persönlichen Verhältnissen desjenigen, welcher auf diesem Boden Landwirthschaft treibt, ob er der Eigenthümer oder der Pächter desselben ist, ob er gut oder schlecht wirthschaftet, ob er in verschuldeter oder in behaglicher Vermögenslage sich befindet, ob sein Wirthschaftsbetrieb erfolgreich ist oder nicht. Ganz unabhängig von allen diesen Beziehungen auf das Subjekt der Gutswirthschaft, wird das Landgut durch die allgemeine Wohlfahrt des Staatsganzen und die dafür seitens des Staats (des Reichs) aufgewendeten finanziellen Opfer in seinem Werthe gefördert werden oder gegen Schädigung seines Werthes geschützt werden; es wird ebenso durch die Aufwendungen der kommunalen Verbände, ohne alle Rücksicht auf jene Bedingungen, gegen reißende Gewässer geschützt, durch Anlage von neuen Straßen an die Absatzpunkte näher herangerückt werden, bei hinreichender Nähe zu städtischen Mittelpunkten, Dank einer fortschreitenden Blüthe des Staatswesens und der benachbarten Stadt, wohl gar in die städtische Entwicklung hineinwachsen und zu hohem Baustellenwerth emporsteigen können. Alles das in Folge rein objektiver Vorgänge, die sich an das Objekt der ländlichen Wirthschaft, nicht an deren Subjekt knüpfen.

Andererseits aber läßt es sich denken, daß auf derselben ländlichen Scholle und mit Hinwegdenken aller Anlässe ihrer Werthänderung, die wir soeben berührt haben, sich durchaus verschiedene wirthschaftliche Existenzen entwickeln, je nach der Verschiedenheit der Subjekte, ihrer persönlichen Tüchtigkeit, ihrer Vermögenslage u. s. w., deren Verschiedenheit eben dann in Betracht kommt, wenn eine gerechte Auseinandersetzung vorgenommen werden soll zwischen diesen Persönlichkeiten und alledem, was Staat (Reich, Gemeinde) ihnen zu Theil werden lassen. Daß sie erwerben und genießen, daß sie als zivilisirte Menschen leben und eine Generation eben solcher Menschen heranziehen, daß sie ihr Glück im engen Kreise der Familie wie im weiten Kreise des Volkes finden, ist

Digitized by Google

nur möglich unter der Voraussetzung großer Anstrengungen der öffentlichen Haushaltungen, zu denen sie gehören und denen sie verpflichtet sind.

§ 225. Der im vorigen Paragraphen dargelegte Gegensatz ist nun blos ein erster und handgreiflichster. Innerhalb *jeder der beiden Gruppen* giebt es wiederum *mannigfaltige Beziehungen*, deren jeder eigenthümliche Rücksichten der Gerechtigkeit entsprechen.

Das Grundstück, von welchem oben die Rede war, schuldet gerechten Entgelt an das Staats- und Reichswesen, welchem es die Sicherheit seines Gedeihens verdankt; es schuldet einen anderen Entgelt an den Staat oder den Provinzialverband, welcher durch Neubau oder Unterhalt der Kunststraße die Absatzmöglichkeit und damit den Werth der landwirthschaftlichen Erzeugnisse erhöht; es schuldet abermals einen anderen Entgelt, wenn es Dank dem Aufschwunge der benachbarten Großstadt in deren Vorstadtbezirk hineinwächst und aus deren städtischen Aufwendungen Vortheil zieht.

Welche dieser Beziehungen in jedem gegebenen Falle die zutreffende ist, ob eine derselben oder mehrere, wird angesichts der Thatsachen zu entscheiden sein.

Auf der anderen Seite, auf der Seite der *subjektiven* Beziehungen, ist gleichfalls eine Mehrheit auseinanderzuhalten. Das Verhältniß, in welchem der Einzelne zu dem Gemeinwesen steht, dem er irgend einen Entgelt schuldet, kann von *verschiedener Art, Dauer, Innigkeit* sein. Das Ideal eines in seinem Vaterlande an demselben Orte dauernd lebenden und wirkenden Bürgers zerfällt in der Wirklichkeit (und mit der fortschreitenden Beweglichkeit des Lebens immer öfter) in die einzelnen denkbaren Stücke der ganzen Existenz. Es ist nicht einmal richtig, daß dieses ein Ideal in anderem Sinne als im Sinne einer einfachen Abstraktion ist; das ideell Wünschenswerthe ist es aus Gründen vielerlei Art nicht.

Thatsächlich wechselt das Leben sehr vieler Menschen (um des Erwerbes, um des Amtes, um der Ausbildung, um der Erholung willen) von Ort zu Ort, von Land zu Land. Die Dauer des Aufenthaltes ist eine kurze oder eine lange, je nach der Natur des Zweckes. Die örtliche Veränderung bleibt zum Theil nicht innerhalb der Grenzen desselben Staates oder Reiches, sie gelangt zu dauerndem Aufenthalte im fremden Staatswesen, während das staatsbürgerliche Zugehörigkeitsverhältniß zum eigenen Staate aufrecht erhalten wird.

Digitized by Google

§ 226. Dieses Auseinanderfallen einer einzigen zur Steuerzahlung verpflichteten Persönlichkeit, sammt der wirthschaftlichen Unterlage ihrer Existenz, in eine Anzahl von Bestandtheilen und Beziehungen erklärt die Möglichkeit gerechter Ansprüche verschiedener koordinirter Verbände an denselben Pflichtigen.

Denn weil die Existenz selber in Stücke zerfällt, hier erwerbend, dort wohnend, hier Bürger, dort genießend, hier Grundbesitzer, dort Beamter, — so theilen sich auch in die verschiedenen Stücke des gesammten von einem Pflichtigen an die öffentlichen Haushaltungen zu entrichtenden Entgeltes verschiedene Berechtigte.

Die Art, wie diese Berechtigung bisher zur Geltung gekommen ist, entspricht der allgemeinen Entwicklung der Gerechtigkeit im Steuerwesen. Die Macht war zunächst ausschlaggebend. Dieser Stufe der Entwicklung entsprechen gewisse Steuerformen, welche überhaupt nicht dazu gelangen, die Frage von Recht oder Unrecht der individuellen Steuerforderung aufzuwerfen. Dies gilt namentlich von den Konsumtionssteuern, welche sich auf Dinge allgemeinen Verbrauchs richten. Man denke sich, daß eine Großstadt ihren ganzen Bedarf oder den größten Theil ihres Bedarfs durch diese Form der Besteuerung deckt*), so tritt die Frage überhaupt nicht oder nur sehr im Hintergrunde auf, in welchem Verhältniß der Steuerpflicht zu der Stadt die verschiedenen Menschen stehen, die in ihr kurze Zeit oder längere Zeit, um des Geschäfts oder des Vergnügens willen, als Einheimische oder als Fremde, leben. Jeder Tag, jede Stunde wird steuerpflichtig, unabhängig von allen solchen Fragen, und ununterschieblich für jeden Pflichtigen in gleicher Weise. Ob das nun eine Stadt oder ein Staat (Reich) ist, welcher diese Steuerform bevorzugt, es hat für die Differenzirung der Steuerpflicht aus der Mannigfaltigkeit der Einzelbeziehungen zum Gemeinwesen denselben Erfolg. Sie tritt in diesem wie in jenem Falle nicht ein.

Indessen während sonst das Recht gegen die Macht, in einem Zeitalter wie dem gegenwärtigen, sich bald empört, läßt man diese Bekundung der Macht stillschweigend über sich ergehen, theils weil keine Steuerform so schmiegsam und unmerklich ist wie diese, theils weil eine Beseitigung dieser Art der widerrechtlichen Besteuerung gar nicht durch-

*) Auf den Kopf der Einwohnerschaft von Paris kommen (1879) 68,56 Franken jährlich (von Reitzenstein, Conrad's Jahrbücher 1884, N. F. IX, 224) für indirekte Verbrauchsabgaben, wozu noch die finanziellen Erträge der Gasfabrikation und der Wasserzinse hinzukommen. Die Jahresausgaben betragen nach dem Budget von 1883 (ohne die Verzinsung der Stadtschuld) 154 Mill. Fr., die Einnahmen aus Oktrois 143 Millionen.

Digitized by Google

führbar wäre, da sie eine Unterscheidung voraussetzte, die nicht möglich ist; theils auch weil der Umfang der Besteuerung in der fraglichen Form von Land zu Land, von Stadt zu Stadt meist nicht so große Unterschiede aufweist, um das Bedürfniß einer Entlastung aufzudrängen, der Verbrauch aber und damit die Verbrauchssteuer dort fortfällt, wo man zur Zeit sich nicht aufhält.

Anders bei solchen Steuerformen, welche durch ihre starre Forderung unmittelbar sich dem Bewußtsein des Pflichtigen aufdrängen. Die Macht des öffentlichen Verbandes, welcher die Forderung innerhalb seiner Machtsphäre erhebt, veranlaßt zu Kontroversen über seine Berechtigung, da concurrirende Forderungen anderer Verbände sich geltend machen. Die Forderungen der kommunalen Verbände werden durch die souveräne Gewalt des Staats, die Kollisionen der Einzelstaaten werden durch die höhere Gewalt des Reiches nach Gesichtspunkten der Gerechtigkeit ausgesöhnt. Aber zwischen unabhängigen Staaten und Reichen entscheidet der internationale Vertrag und das daraus hervorgehende internationale Finanzrecht.

Solche Concurrenz und solche Kollisionen werden dann sehr empfindlich, wenn — verschieden von der Verbrauchsbesteuerung, wo die Steuerform selber gleichsam in ihrer eigenen Technik die ausspringenden und einspringenden Ecken hat — die scharfen Kanten der Steuerforderung zweier öffentlicher Verbände auf einander stoßen. Also wenn von dem preußischen Staatsbürger, welcher jahrelang in England lebt und dort der Steuerpflicht der Einkommensteuer verfällt, zugleich die preußische Einkommensteuer eingefordert wird; oder wenn das Grundeigenthum in demjenigen Staate, in welchem es belegen ist, der Grundsteuer verfällt, um in dem andern Staate, in welchem sein Eigenthümer lebt, zur Vermögenssteuer herangezogen zu werden; wenn etwas Aehnliches der Zinsrente der fremden Staatsschuld durch den schuldenden Staat und den eigenen Staat widerfährt u. s. w.

Hier ist blos durch einschneidende Grundsätze zu helfen, welche aus den Sphären der Theorie in das Gebiet des positiven Rechts übergehen, wenn anders dem Bedürfniß der Gerechtigkeit Genüge geleistet werden soll.

§ 227. Wir verweisen auf die reichhaltige Kasuistik und die Versuche ihrer Erledigung für das positive Recht, wie sie auf dem Boden der deutschen und schweizerischen Bundesgesetzgebung gegenüber den konkurrirenden Steuerforderungen der Einzelstaaten bisher zur Beseitigung der „Doppelbesteuerung" zu Stande gekommen und neuerdings literarisch

Digitized by Google

(in den oben angeführten Arbeiten) behandelt worden sind. Weder auf diese Kategorie noch auf die unterhalb derselben liegende Kategorie des interkommunalen Finanzrechts, welches innerhalb jedes Einzelstaats zu ordnen, noch auch auf die über die Reichsgesetzgebung hinausgehende Concurrenz selbständiger Reiche können wir hier eingehen.

Wir begnügen uns mit einer kurzen Uebersicht einer Reihe von praktisch wichtigen Fällen, wie sie Ad. Wagner in seiner „Allgemeinen Steuerlehre" giebt*), um daran diejenige Entscheidung zu knüpfen, welche uns als die angemessene erscheint.

1. Staatsangehörige, welche im Inlande leben, beziehen Einkommen aus ausländischen Quellen. Sie werden auch dieses für den eigenen Staat zu versteuern haben, sofern nicht eine gleichartige Steuer gleicher Höhe im Auslande bereits dafür gezahlt wird. Während die Feststellung der Steuerhöhe leicht, ist die Entscheidung über die Art der Besteuerung, zumal zwischen zwei sehr verschiedenen Steuergesetzgebungen, schwierig; eine Lösung ist in dem Maaße zu erwarten, als die fortschreitende Wissenschaft eine Gemeinschaft auch der Steuergesetzgebung und ihrer leitenden Gedanken befördert.

2. Staatsangehörige wohnen im Auslande und erwerben ihr Einkommen aus ausländischen Quellen. Es ist eine hochgespannte Auffassung des Verhältnisses der Steuerpflicht zum Staatsbürgerthume, wenn (wie es z. B. das preußische Gesetz vom 1. Mai 1851 thut) für diesen Fall die volle Steuerpflicht geltend gemacht wird. Selbst in dem Falle, daß im Staate des Auslandes, in welchem der Staatsangehörige lebt, keine gleichartige Steuer erhoben wird, aber dann eben doch andere Steuern von ihm wie von allen dort lebenden Einwohnern gefordert werden, ist es immer noch eine sehr kräftige Betonung des staatsbürgerlichen Bandes, wenn der Staatsangehörige allein um dieser Angehörigkeit willen die volle Steuer zahlt. Während es freilich eine offene Frage ist, ob nicht ein gewisser Theil der Steuer oder eine besondere Art der Besteuerung angemessen wäre. Aber auch dieses müßte durch internationale Verträge geregelt werden. Thatsächlich scheint die Praxis der Steuerverwaltung die Härten eines Gesetzes wie des preußischen zu mildern.

3. Staatsangehörige wohnen im Auslande, beziehen aber Einkommen aus inländischen Quellen. Hier würde die prinzipielle Entscheidung wesentlich die gleiche sein wie im voraufgehenden Falle, sofern es sich um Subjektsteuern handelt. Anders allerdings gegenüber der Objektbesteuerung, welche dorthin gehört, wo das einkommengebende Ob-

*) §§ 402 ff., besonders 406 ff.

Digitized by Google

jekt sich befindet. In dem Maaße, als derartige Vorstellungen bei der Subjektbesteuerung mit hereinspielen (Antheil des Pension zahlenden Staats an der Pension seiner einstigen Beamten u. dgl.), wird man auch bei dieser geneigt sein, das Interesse des eigenen Staats geltend zu machen. Wo vollends einer verbreiteten Gewohnheit reicher Staatsangehöriger, ihre heimischen Renten im Auslande zu verzehren, entgegengetreten werden soll, verstärkt oder durchkreuzt die Gesichtspunkte der Gerechtigkeit der sozialpolitische Grund, welcher dann gelegentlich in einer sehr derben Rücksichtslosigkeit gegen die Härten der Doppelbesteuerung seinen Ausdruck finden mag.

4. Ausländer halten sich im Inland auf, sei es des Erwerbes wegen, sei es aus anderen Gründen. Es ist dies die Kehrseite der vorausgegangenen Fälle. Ob erwerbend oder nicht, ob Ausländer oder Inländer, wer in einem Staate lebt, sollte auch seine Steuern bezahlen gleich jedem Inländer und mit den für diesen zugelassenen Einschränkungen. Gelangt man dahin, für die staatsbürgerliche Zugehörigkeit eine besondere Steuer zu erheben, so mag diese die Differenz der Steuerlast zwischen Inländer und Ausländer bilden. Die Unterscheidung zwischen dem im Inlande erwerbenden und dem Renten genießenden Ausländer (wie sie seitens einzelner Schweizer Kommunen, einzelner Kantone u. dgl. wohl vorkommt) ist durch Gesichtspunkte einer gerechten Besteuerung schwer zu erklären. Am ehesten durch den Grund der „Absatzerweiterung" (Syst. I § 399), wenn man für die bestehenden Einrichtungen von Staat oder Gemeinde im Dienste der fremden Gäste die Kundschaft heranziehen will; sonst auch durch das Interesse der einheimischen Geschäftsleute zu erklären, für die man die Zahl der Konsumenten vergrößern will, welche durch eine theilweise Steuerfreiheit angelockt werden, um von der „Bürgerschaft" desto herzhafter ausgenutzt zu werden. Gerade auf diesem Gebiete bewährt sich das System der Verbrauchsbesteuerung, welches solche Kontroversen praktisch gar nicht anregt und daher für diese Sphären des fehlenden staatsbürgerlichen Bewußtseins praktisch wie geschaffen ist.

5. Ausländer im Auslande beziehen aus inländischen Quellen Erträge. Hier greifen die bekannten Erwägungen der Objektbesteuerung ein. Für inländische Ertragsquellen soll der Ausländer zahlen wie der Inländer. Bedenklich wird diese Frage, wenn es sich um Erträge der dem Staate geliehenen fremden Kapitalien handelt, in der sog. Couponbesteuerung. Erstens ist hier die Auffassung der Steuer als einer Objektsteuer zweifelhaft, zweitens fließt, sofern nicht eine offenbare Lücke des Steuersystems vorliegt, leicht die nachträglich eingeführte oder erhöhte Zinssteuer mit einer Zinsherabsetzung (ohne Einwilligung des Gläubigers)

Digitized by Google

zusammen. Ist die Gerechtigkeit hier zweifelhaft, so kann vollends die Zweckmäßigkeit der Maaßregel, zumal bei einem stark an das Ausland verschuldeten Staat, große Bedenken hervorrufen und sich in geschädigtem Staatskredit schwer rächen.

§ 228. Haben wir hier eine Reihe von praktisch wichtigen Fällen genannt, welche von Staat zu Staat in der heutigen Entwicklung des Völkerlebens häufig vorkommen und eine Entscheidung verlangen, so haben wir damit irgend welche konkreten Anwendungen bieten wollen für die Fragen der Gerechtigkeit, welche gegenüber konkurrirenden Verbänden aus der Natur der Steuern heraus zu lösen sind.

Dabei muß es auch sein Bewenden haben, und wir unterlassen es, die analogen Fälle der interkommunalen Besteuerung*) zu erwähnen, für welche die praktische Abhülfe übrigens, zufolge ihrer untergeordneten Stellung gegenüber der Staatsgewalt, am leichtesten einheitlich zu finden ist und gefunden worden ist.

Desgleichen sind die Konkurrenzfälle innerhalb desselben Reichsgebiets abermals nur Exemplifikationen derselben Gesichtspunkte, mit denjenigen Modifikationen, welche das Verhältniß der Einzelstaaten innerhalb eines gemeinsamen Bundesstaats im Gegensatze zu schlechthin souveränen Staaten mit sich bringt. Bekanntlich ist für dieses Gebiet die Gesetzgebung des Deutschen Reiches wie der Schweiz thätig gewesen und fruchtbar an einer entsprechenden Judikatur.

V. Die Gerechtigkeit der Ersatzsteuern**).

§ 229. Wie durch den Widerspruch der Steuerforderungen konkurrirender Verbände ein äußerer Anstoß gegeben worden ist zur Untersuchung der Gründe aller Besteuerung, so hat neuerdings eine eigenthümliche Art der Steuer, welche zunächst ein unscheinbares Dasein geführt

*) Vgl. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. XII. Die Kommunalsteuerfrage. Zehn Gutachten und Berichte. 1877.

**) Ad. Wagner, in Schönberg's Handbuch der polit. Oekonomie. 2. Auflage 1885. III, 318 ff. Fr. J. Neumann, Finanzarchiv, 1887, 109 ff. G. Cohn, Volkswirthschaftliche Aufsätze (1882) S. 175 ff., 267 ff. (Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, Jahrg. 1879, 1881).

Digitized by Google

und erst allmälig in den letzten Jahren durch den verbreiteten Eindruck ihrer Gerechtigkeit sich ein größeres Ansehen und eine weitere Geltung erworben hat, auf eine allgemeine Kategorie der Besteuerung geführt. Die Steuerart, welche wir meinen, ist die Wehrsteuer. Die allgemeine Kategorie, zu der das Nachdenken über sie geführt hat und als deren hauptsächliche Exemplifikation sie erscheint, ist die Kategorie der Ersatzsteuern (oder „Spezialsteuern" — im Gegensatze zu „allgemeinen" Steuern).

Man ist zu dieser Art der Steuern gelangt durch die Empfindung der Gerechtigkeit, welche angeregt wird durch die Wahrnehmung, daß in den neben der Steuerpflicht herlaufenden, andersartigen (persönlichen) Leistungen für das Gemeinwesen, welche, wie die Steuern, nach der Leistungsfähigkeit den Bürgern zugemuthet werden, wegen eines Mangels an der entsprechenden persönlichen Leistungskraft zu Gunsten eines Theils der Bevölkerung Lücken der Gerechtigkeit entstehen, die der Ausfüllung bedürfen und durch sachliche Leistungen (Steuern) zu decken sind, welche die ökonomische Leistungskraft an Stelle der (nicht vorhandenen) persönlichen Leistungskraft in Anspruch nehmen.

Vielfach umstritten, scheint das Prinzip, welches wir hier hervortreten sehen, doch sich allmälig Bahn zu brechen und im Leben wie in der Wissenschaft Boden zu gewinnen.

Die Aufgabe der wissenschaftlichen Erkenntniß ist es, die unsichere Empfindung einer neuen Richtung der Gerechtigkeit zu fortschreitender Sicherheit zu entwickeln, indem sie die Gründe dieser Empfindung aufhellt, die Bedenken und die Gegengründe abwägt und so die unverkennbare Neigung der Gesetzgebung unserer Großstaaten in festeren Zusammenhang bringt mit den Grundlagen aller Besteuerung und aller Gerechtigkeit.

§ 230. Wenn das Bewußtsein des neuen Zeitalters hier abermals für eine neue Art der Gerechtigkeit eintritt (oder vielleicht nur einen alten Gedanken an längst vorhandenen Institutionen aus der Vergessenheit zur Erinnerung bringt), so ist zunächst ein Einwand abzulehnen, dessen schillerndes Ansehen in der Breite eben so wirksam, wie er dem Gehalte nach geringfügig ist.

Es sei hier, so wird behauptet, überhaupt nicht ein in der Sache begründeter Anlaß zur Ausgleichung der Gerechtigkeit in der öffentlichen Belastung vorhanden, sondern blos ein neues Beispiel für die irrthümlichen Bestrebungen französischer Gleichmacherei; nicht die vernünftige Gleichheit der Besteuerung werde dadurch angestrebt, sondern die un-

Digitized by Google

vernünftige „égalité“, deren Gefahren die Welt seit der französischen Revolution kennen gelernt habe.

Man mag mit diesem Einwande vor einem dazu gestimmten Hörerkreise einen Eindruck hervorbringen. Die Wissenschaft, das heißt das von nationalen Gegensätzen freie Denken, vermag den hier behaupteten Gegensatz zwischen „deutscher“ und „französischer Gleichheit“ nicht zu entdecken. Wohl aber weiß sie zu schätzen, wie unsterbliche Verdienste um die Entwicklung der großen Ideen der Gerechtigkeit und Gleichheit im Steuerwesen, im Staatswesen überhaupt die französische Nation sich erworben hat und daß Deutschland wahrscheinlich noch nicht auf der jetzt erreichten Stufe der Gerechtigkeit stehen würde ohne dieselben.

Was das Steuerwesen speziell betrifft, so ist an Frankreich nicht das zu rügen, daß die Gerechtigkeit und Gleichheit hier zu weit gegangen, sondern vielmehr, daß sie nicht weit genug gegangen ist und daß sie heute noch sehr viel zu thun findet, um den vernünftigen Ansprüchen der wissenschaftlichen Erkenntniß zu entsprechen.

Wenn aber irgendwo Verkehrtheiten in der Richtung einer überspannten Gleichheit durch das Leben oder das Denken begangen worden sind, so ziemt es sich nicht, einem einzelnen Lande oder Volke den Stempel des Irrthums aufzudrücken. Es soll vielmehr jedes Land und jedes Volk seine Schuldigkeit thun, das in ihm selber wuchernde Unkraut des Irrthums zu beseitigen. Wo dasselbe zu finden sei, das wird abermals nicht auf geographischem oder nationalem Wege zu bestimmen sein, sondern allein durch den ehrlichen Kampf ernsthafter Beweismittel.

In dem besonderen Falle, welcher uns beschäftigt, sind es vollends die germanischen Schweizer, welche in der Richtung der neuen Gleichheit gedacht und gehandelt haben, deren Vorgang die österreichische Gesetzgebung veranlaßt hat, im Deutschen Reiche einen ähnlichen Gesetzentwurf des Deutschen Bundesraths hervorgerufen, in Italien gleiche Bestrebungen in Gang gebracht hat, ohne daß in Frankreich (abgesehen von den verkümmerten Ansätzen des napoleonischen Zeitalters) mehr dafür geschehen ist, als daß ein Entwurf hinter den voraufgegangenen Entwürfen und Gesetzen des Auslandes langsam nachgefolgt ist.

§ 231. Wir wissen, daß die *Gesammtheit der Leistungen* des einzelnen Bürgers für den Staat (in seinen verschiedenen Gliederungen) sich zusammensetzt aus zwei großen Gruppen, den *persönlichen* und den *sachlichen* Leistungen.

Die persönlichen Leistungen haben einen eben so *problematischen*

Digitized by Google

Charakter, wie das Wesen der sachlichen Leistungen klar und einfach ist. Die letzteren sind blos der Gestalt nach verschieden, je nachdem sie in naturaler Form oder in Geldform auftreten. Die persönlichen Leistungen dagegen beruhen ewig auf einem Gemisch von psychischen Faktoren, die theils an die höchsten Aufgaben des Staatsbürgerthums heranreichen, theils zu den niedrigsten Gesichtspunkten ökonomischer Nothdurft hinabgehen. Bei den sachlichen Leistungen (Steuern) also die unzweifelhafte Bestimmtheit der ökonomischen Essenz; bei den persönlichen Leistungen das Schwanken zwischen den hohen Trieben der Durchdringung des Einzellebens mit dem Staatsgedanken, der Vaterlandsliebe, der Ehre, der Berufspflicht einerseits und der schwer zu tragenden Arbeitslast auf der anderen Seite.

Wohin wir blicken, tritt uns dieser Widerspruch entgegen, am grellsten dort, wo das Staatswesen ein reich gegliedertes, hoch kultivirtes Volksleben umschließt, welches inmitten der Schwierigkeiten einer stark differenzirten Gesellschaft die großen Ideen des freien Staatslebens und der Selbstverwaltung verwirklichen will.

Im römischen Staate ist von Alters her der Gegensatz der honores und der munera lebendig. Die erstere Bezeichnung, geradezu gleichbedeutend mit magistratus gebraucht, deutet auf die leitenden Aemter, deren Ehre sich abhob von der Last der munera. Die Grundbedeutung des Wortes „munus“ ist wahrscheinlich: schanzen, frohnen*). Dieses Wort ist der richtige Ausdruck für diejenigen pflichtmäßigen Leistungen, welche als Bürgerlast galten. Sie reihen sich den schlechthin ökonomischen Lasten, den Steuern, an; daß die Steuern zu den munera gezählt werden, beweist die Bezeichnung der Steuerfreiheit als immunitas.

Etwas ganz Analoges, obwohl ohne den Gegensatz der amtlichen Bezeichnungen, bemerken wir in der Mannigfaltigkeit der persönlichen Leistungen für den Staat der Gegenwart. Auch hier steht einer Minderzahl der „honores“ eine Masse von empfindlichen Lasten gegenüber, deren Selbstwiderspruch gerade dadurch erhöht worden ist, daß sie auf der Kulturstufe der Geldwirthschaft nicht mehr bloße Frohndienste sein dürfen, sondern wirkliche Ehrenlasten sein sollen, so schwer sie in Wirklichkeit auch drücken mögen und so wenig der Mehrzahl der Pflichtigen die Ehre derselben zum Bewußtsein kommen kann. Ja, was die Sache erschwert, es ist selbst in jenen nicht zahlreichen Fällen, wo das Bewußtsein der Ehre zum Durchbruch kommt, durch die ökonomische Lage der

*) Mommsen, Römisches Staatsrecht (1887) III, 224 f.

Digitized by Google

Pflichtigen ausgeschlossen, daß sie sich dieser Empfindung rückhaltlos hingeben; vielmehr mahnt der Druck der Nothdurft an die ökonomische Entbehrung, für welche ein Ersatz in ökonomischen Mitteln beschafft werden muß, damit die unentbehrlichen Voraussetzungen jedes Lebens für den Staat vorhanden seien.

§ 232. Ein zwar nicht unbedingt durchschneidendes, aber doch in der Hauptsache bezeichnendes Merkmal der Last in den öffentlichen Leistungen ist der öffentliche Zwang. Er schließt die Vermuthung in sich, daß der durch die verlangte Leistung zugemuthete Druck, daß die Entbehrung, das Opfer, die Mühe groß genug sind, von der freiwilligen Erfüllung der Pflicht abzuhalten, während die Empfindung der Ehre u. s. w. nicht groß genug ist, zur Erfüllung anzuhalten.

Der Zwang reicht nun, nach heutiger Gesetzgebung, weit hinauf in das Ehrenämterwesen. Der Staat begnügt sich also nicht mit der Erzwingung der Steuerpflicht, der Wehrpflicht u. dgl., er schreibt beispielshalber auch in der neuen Gesetzgebung über die Selbstverwaltung Strafen vor für die Ablehnung der Wahl zu einem Ehrenamte. So sagt die preußische Städteordnung*) (§ 74): ein jeder stimmfähige Bürger ist verpflichtet, eine unbesoldete Stelle in der Gemeindeverwaltung oder Gemeindevertretung anzunehmen, sowie eine angenommene Stelle mindestens drei Jahre lang zu versehen; zur Ablehnung oder zur früheren Niederlegung einer solchen Stelle berechtigen nur folgende Entschuldigungsgründe: a) anhaltende Krankheit, b) Geschäfte, die eine häufige oder lange dauernde Abwesenheit mit sich bringen, c) ein Alter über 60 Jahre, d) die stattgehabte Verwaltung einer unbesoldeten Stelle für die nächsten 3 Jahre, e) die Verwaltung eines anderen öffentlichen Amtes, f) ärztliche oder wundärztliche Praxis, g) sonstige besondere Verhältnisse, welche nach dem Ermessen der Stadtverordneten-Versammlung eine gültige Entschuldigung begründen; wer sich ohne einen dieser Entschuldigungsgründe weigert, eine unbesoldete Stelle in der Gemeindeverwaltung oder Gemeindevertretung anzunehmen oder die noch nicht 3 Jahre lang versehene Stelle ferner zu versehen, sowie derjenige, welcher sich der Verwaltung solcher Stellen thatsächlich entzieht, kann durch Beschluß der Stadtverordneten auf 3 bis 6 Jahre der Ausübung des Bürger-

*) Uebereinstimmend bis auf kleine Abweichungen die neueste Gestalt und Ausdehnung der preußischen Selbstverwaltungsgesetzgebung, so z. B. die Kreisordnung für die Provinz Hannover vom 6. Mai 1884 (§ 8).

Digitized by Google

rechts verlustig erklärt und um ein Achtel bis ein Viertel stärker zu den direkten Gemeindeabgaben herangezogen werden*).

Wie aber es sich hier nicht blos um den guten oder bösen Willen handelt, sondern wie ökonomische Bedrängnisse der Erfüllung der öffentlichen Ehrenpflicht im Wege stehen, mag man unter anderem daraus entnehmen, daß sich in neuerer Zeit Unterstützungsvereine für Geschworene gebildet haben, um den zum Geschworenendienst herangezogenen Bürgern eine tägliche Entschädigung zu zahlen**) gegen einen jährlichen Mitgliederbeitrag. Das öffentliche Ehrenamt wird also, wegen des ökonomischen Schadens für den berufsmäßigen Erwerb des Bürgers, wie ein Unfall angesehen, gegen den man sich im Kreise der von gleichen Unfällen Bedrohten versichert.

Ist aber solches von verhältnißmäßig so wenig drückenden und so offenbar ehrenvollen Aemtern richtig, wie viel mehr wird das von der schwersten Pflicht des Staatsbürgers, von der allgemeinen Wehrpflicht, gelten, wo einmal die Jahre der Einübung für den Militärdienst, dann aber namentlich die schweren Lasten eines Kriegszuges (oder schon einer Mobilmachung) für den reiferen Mann in der Reserve, Landwehr u. s. w. in Frage kommen.

Man tritt nicht im geringsten der auch mit diesen Bürgerpflichten verknüpften Ehre zu nahe, man öffnet blos die Augen für die handgreiflichen Thatsachen, wenn man die Schwere dieser Lasten angemessen, das heißt ökonomisch veranschlagt.

§ 233. Und wirklich begegnet man sich mit einem in der Geschichte von lange her nachweisbaren Gefühle ausgleichender Gerechtigkeit, wenn man heute unter der Herrschaft der allgemeinen Wehrpflicht eine Forderung der Gerechtigkeit darin erkennt, daß die große Zahl der männlichen Einwohner eines Landes, welche wegen körperlicher Mängel vom Wehrdienste befreit ist, für diese Entlastung eine ausgleichende Last ökonomischer Art auf sich nimmt.

Das Nächstliegende wäre eine persönliche Leistung anderer, aber gleich schwerer Art. Da dieses indessen nur für eine kleine Zahl aller militärfreien Leute durchführbar ist (Krankenpflege oder dgl.), so zeigt sich kein anderes Mittel als dasjenige einer Ersatzsteuer.

---

*) von Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie (3. Aufl.) § 345.

**) So besteht in Einbeck ein derartiger Verein, welcher eine tägliche Unterstützung von 6 Mark gewährt gegen eine jährliche Beitragsleistung von 3 Mark.

Digitized by Google

Es wiederholt sich damit für unser Staatswesen, was analog für die andersartigen Verfassungszustände des älteren Staatswesens immer da gewesen ist. Damals war es die ständische Arbeitstheilung zwischen denen, welche persönlichen Dienst leisteten und denen, welche Steuer zahlten, oder es war die allgemeine Umwälzung des Staatswesens von der bürgerlichen Selbstthätigkeit hinüber zur berufsmäßigen Arbeitstheilung im Staate. So war in Frankreich die „taille" ursprünglich die Abgabe der Wehrpflichtigen, wofür der König die Mittel erhielt, sich Söldner anzuwerben*). So sieht Gneist den Ursprung der englischen Kommunalsteuern in einem „Surrogat des Gerichts-, Polizei-, Milizdienstes der größeren oder kleineren Verbände"**). Oder es war das Loskaufsgeld des Wohlhabenden, welcher einen Ersatzmann an seiner Statt stellte und bezahlte.

Der heutige Staat mit der Allgemeinheit seiner Wehrpflicht ist über den ständischen Gegensatz, ist über die Wehrverfassung des Söldnerthums, d. h. der reinen Arbeitstheilung, ist auch über den sozialen Gegensatz von wohlhabenden Militärfreien und armen Wehrpflichtigen hinausgeschritten. Er hat die Einseitigkeit dieser Gegensätze überwunden; aber die darin sich kundgebende Forderung der Gerechtigkeit hat er festgehalten und fortgebildet.

Ohne Unterschied des Standes oder des Vermögens und nur mit relativer Anerkennung des Bedürfnisses der Arbeitstheilung im Staate ist heute jeder Bürger wehrpflichtig. Bei der Allgemeinheit und Gleichheit dieser Pflicht giebt es nur solche Unterschiede, welche in der Fähigkeit zur Pflichterfüllung wurzeln. Nach oben hin die Differenzirung der Bildung im Hinblick auf den Bedarf an Offizieren; nach unten hin die Differenzirung der Körperkraft im Hinblick auf die nothwendigen Bedingungen gesundheitlicher Qualifikation.

Es ist kein Grund einzusehen, warum die geläuterte Empfindung für die Gerechtigkeit im Staatsleben, welche einem fortgeschrittenen Jahrhundert im Gegensatze zu älteren Zeiten eigen ist, für die besonderen Ungleichheiten der heutigen Pflichterfüllung nicht ein ebenso offenes Auge haben soll wie jene früheren Epochen für die ihrigen.

§ 234. In einer Ersatzsteuer für die Wehrpflicht tritt uns das hauptsächliche Beispiel für diese Kategorie der Besteuerung entgegen. Aber es ist mit nichten das einzige.

*) Tocqueville, L'ancien régime p. 212.

**) Geschichte der englischen Kommunalverfassung (1863) I, 188.

Digitized by Google

Dasselbe Verhältniß der Gerechtigkeit wiederholt sich allenthalben, wo die Umsetzung persönlicher Pflichterfüllung für das Gemeinwesen nicht generell im Sinne der Arbeitstheilung vor sich geht, sondern nur ausnahmsweise für diejenigen eintritt, welche aus besondern Gründen an der persönlichen Pflichterfüllung behindert sind. Die Feuerwehrpflicht der Gemeindebürger hat meist (aus technischen Gründen) der Berufsfeuerwehr und damit der allgemeinen Steuerzahlung an Stelle des persönlichen Feuerlöschdienstes der Bürger Platz gemacht. Wo das indessen nicht der Fall ist, liegt nach der Gerechtigkeit eine Ersatzsteuer nahe zu Lasten derjenigen Gemeindebürger, welche im Gegensatze zu den übrigen aus Gründen der Gesundheit u. s. w. von der persönlichen Pflichterfüllung abgehalten sind. So bestimmt das württembergische Gesetz vom 6. Juni 1885, daß allen männlichen Einwohnern einer Gemeinde vom vollendeten 18. bis zum vollendeten 50. Lebensjahre nach Beschluß der bürgerlichen Kollegien die Verpflichtung auferlegt werden kann, soweit sie in der Feuerwehr keinen Dienst leisten, eine jährliche Abgabe von 1—10 Mark zu den Kosten der Anstalten des Feuerlöschwesens zu entrichten u. s. w. Im Kanton Baselstadt*) zeigt die dortige Feuerwehrsteuer und sog. Sicherheitsgebühr eine deutliche Entwicklung aus dem Ersatzgeld zur reinen Einkommensteuer wie bei der schweizerischen Gesetzgebung über die Militärpflicht-Ersatzsteuer.

Der wirklich etwa bestehende Unterschied dieser kleineren Bürgerpflichten gegenüber der Wehrpflicht trifft den Kernpunkt unseres hier vorliegenden Interesses nicht. Wenn nämlich die Wehrpflicht die Allgemeinheit ihrer Forderung an die Bürger des Landes nicht beugen läßt durch Rücksichten auf Wohlstand, vielmehr aus guten Gründen die besten, gebildetsten, wohlhabendsten Schichten des Volkes nicht entbehren will und es daher von ihrem Belieben nicht abhängen läßt, ob sie dienen oder ob sie zahlen wollen: so ist gegenüber einer Pflicht wie dem Feuerlöschdienste der gesetzliche Zwang leicht geschmeidiger und befördert wohl die soziale Scheidung der Pflichterfüllung, wonach die Wohlhabenden zahlen und die Aermeren dienen. Sie steht damit auf der von der heutigen Wehrverfassung überwundenen Stufe. Für den Nachweis der Gerechtigkeit ist dies indessen nicht erheblich; die Gerechtigkeit ist im letzteren Falle blos handgreiflicher als im ersteren.

---

*) Rathschlag des Regierungsraths von Baselstadt betreffend die direkten Steuern (1879) S. 66, 89—90.

Digitized by Google

§ 235. Von Wichtigkeit ist dieser Unterschied, wenn wir nach dem Prinzipe fragen, nach welchem die Ersatzsteuer normirt werden soll.

Denn ein bloßes Stellvertretungsgeld, wie es dem französischen und süddeutschen Wehrsystem bis 1866 eigen war, hat seinen Maaßstab an dem Preise des Ersatzmannes. Eine allgemeine Bürgerpflicht dagegen, welche jeder Einzelne ausnahmslos zu erfüllen hat nach Maaßgabe seiner persönlichen Fähigkeit, welche man um ihrer Würde und staatlichen Bedeutung willen nicht abkaufen läßt von denen, welche die Geldzahlung vorziehen, eine solche Pflicht kann ihren Ersatz nur haben in demselben Grunde, auf welchem sie gleich jeder öffentlichen Pflicht beruht — in der Solidarität jedes Einzelnen mit dem Gemeinwesen, in der daraus folgenden gleichen Pflicht für Jeden, nach Maaßgabe seiner Kräfte dem Gemeinwesen zu dienen.

Sofern nun die persönlichen Kräfte versagen, treten die sachlichen Kräfte dafür ein; für die persönliche Leistungsfähigkeit bildet die ökonomische Leistungsfähigkeit den richtigen Ersatz.

In den Diensten der Selbstverwaltung, in der Unterscheidung zwischen der Qualifikation für Schöffendienst und Geschworenendienst, in der Scheidung zwischen Obmann und Geschworenen u. s. w., im Militärdienst mit der Scheidung der höher Gebildeten, halbwegs Gebildeten, elementar Gebildeten für Offizierposten, Unteroffizierposten, Gefreite u. s. w., der Handwerker, Heilgehülfen u. dgl. — immer ist es die verschiedene Leistungskraft, welche im Gebiete der persönlichen Staatspflichten zur Geltung gelangt. Es ist nur dasselbe Prinzip, welches im Steuerwesen Anerkennung fordert, in dem Gebiete der Ersatzsteuern wie überhaupt.

Es ist daher kein Zufall, wenn die Gesetzgebung der Schweiz über den Militärpflicht-Ersatz je länger je mehr in die Bahn der schweizerischen Vermögens- und Einkommensteuern eingelenkt hat. Es ist darin nur die innere Konsequenz des Gedankens der Ersatzsteuer zum Ausdruck gelangt*).

*) Vgl. das Bundesgesetz, betreffend den Militärpflicht-Ersatz vom 28. Brachmonat 1878 (Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, 1879, 535).

Digitized by Google

Zweites Kapitel.

Der Gegenstand der Besteuerung.

Literatur. F. B. W. Hermann, Staatswirthschaftliche Untersuchungen. 1832. S. 297—326. G. Schmoller, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. 1863. S. 1 ff. C. von Hock, Die öffentlichen Abgaben und Schulden. 1863. §§ 15—17. A. Wagner, Finanzwissenschaft. II. 1880. §§ 369—395. A. Schäffle, Die Grundsätze der Steuerpolitik. 1880. S. 54—198. G. Schanz, Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft im Deutschen Reich. 1882. S. 563 ff. J. Kaizl, Die Lehre von der Ueberwälzung der Steuern, 1882. G. von Falck, Kritische Entwicklung der Lehre von der Steuerüberwälzung seit Ad. Smith. 1882.

I. Steuerquelle, Steuerobjekt.

§ 236. Die ganze Erörterung des ersten Kapitels, über die Gerechtigkeit der Besteuerung, findet ihre stoffliche Unterlage in der ökonomischen Substanz, welche Gegenstand der Besteuerung wird. Das Wesen dieser Substanz zu betrachten, ist Aufgabe des gegenwärtigen Kapitels.

Welches ist die Quelle, aus der die Steuern fließen, welches ist die ökonomische Kraft, die sich stets erneuert, nachdem sie Steuern geleistet hat, einem Quell vergleichbar, der das breite Flußbett unabläßig füllt ohne sich zu erschöpfen?

Es liegt auf der Hand, daß mit dieser Frage jede rationelle Erörterung über die Besteuerung sich abgeben mußte, weil sie dem rohen Empirismus entgegentrat, der die Steuern genommen, „wo er sie fand", und eben damit Folgen heraufbeschwören hatte, denen ein ernsteres Nachdenken jetzt abhelfen sollte.

Wir wissen daß in der That diese Frage es ist, welche in dem ersten wissenschaftlichen Systeme der Nationalökonomie und Finanzwissenschaft den Grund- und Eckstein bildet. Die Theorie der Physiokraten vom Reinertrage (produit net, revenu net) der Volkswirthschaft will die Antwort darauf geben.

Die Kameralwissenschaft — selbst auf der Stufe, welche sie mit Justi erreicht — kennt eine genauere Erörterung des Problemes noch nicht. Dieser Schriftsteller meint*), der Beitrag der Unterthanen

*) Staatswirthschaft I §§ 401 ff.

Digitized by Google

zu dem großen Aufwande des Staats solle „aus ihrem bereitesten Vermögen" genommen werden; wenn sich der Staat in keinen Noth- und Unglücksfällen befindet, so solle jener sich nur auf einen Theil der Einkünfte oder der Nutzung des Vermögens erstrecken; der vierte oder dritte Theil der Einkünfte oder des Erwerbes sei vielleicht das Höchste, was die Unterthanen in geruhigen Zeitläuften entrichten können; denn wenn die Abgaben stärker aufgelegt würden, so würde der eine Theil an seinem nothdürftigen Unterhalte Mangel leiden, der andere aber den Grund seines Vermögens selbst angreifen müssen; solche Wirthschaft würde auch unmöglich Bestand haben, sondern gar bald das Verderben und den Untergang des Staats nach sich ziehen. Für außerordentliche Fälle dagegen erkennt Justi die uneingeschränkte Steuerpflicht des Unterthanen an, ja er betont sie nachdrücklich. Für einen wachsenden Steuerbedarf in regelmäßigen Zeiten verweist er auf die Hebung des Erwerbes und Gewinns der Unterthanen; er nennt wie wir wissen Colbert den größten Finanzminister, da er nach dem Charakter eines wahren Kameralisten das Land anzubauen und mit Kommerzien und Manufakturen zu bereichern suchte, damit es im Stande wäre, die Vermehrung der Abgaben zu ertragen*).

Aehnlich redet der hervorragendste Vorläufer der Physiokraten in Frankreich, Boisguillebert, welcher aller strengen Abstraktion noch fern steht, von „revenu" und „consommation" als gleichbedeutenden Begriffen**). Für unsere Empfindung viel lebenswahrer, als die späteren Systematiker und Logiker von Quesnay bis Ricardo und Stuart Mill. Indessen, so unbefriedigend uns die Abstraktion des Reinertrags und Reineinkommens heute erscheint, sie war das unentbehrliche Durchgangsstadium des wissenschaftlichen Denkens, dessen embryonische Stufe uns vollends bei der Lektüre jener Vorläufer klar wird.

§ 237. Es handelt sich in der Terminologie von Rau's Finanzwissenschaft***) um die Unterscheidung von Steuerobjekten und Steuerquellen.

Die ersteren sind die Gegenstände, nach welchen die Steuerschuldigkeit jedes Pflichtigen ausgedrückt wird; die Vermögenstheile dagegen, aus denen die Steuern hergenommen werden, so daß sie durch dieselben eine Verminderung erleiden, werden Steuerquellen genannt.

*) Staatswirthschaft I § XII.

**) Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft, 1869, S. 406.

***) § 254 ff. (5. Ausg. 1864.)

Digitized by Google

Die Aufgabe der Wissenschaft hat offenbar darin bestanden, von den Steuerobjekten zu den Steuerquellen vorzudringen; analog wie die Aufgabe des volkswirthschaftlichen Denkens darin bestanden hat, von den Gegenständen des Reichthums zu den Quellen des Reichthums vorzudringen. Man hatte Steuern auf Grundstücke und Häuser, auf Nahrungsmittel und Getränke, auf entbehrliche und unentbehrliche Dinge des täglichen Verbrauches; man hatte auch Steuern auf Personen, Einkommen, Vermögen, Erbschaften u. s. w. Alles dieses waren die Objekte der Besteuerung. Das Bedürfniß mußte sich geltend machen zu wissen, was hinter diesen Gegenständen als nährender Quell der Steuerkraft verborgen liege, um die Forderung der Gerechtigkeit zu erfüllen, daß jeder Steuerpflichtige mit vernünftiger Rücksicht auf seine Steuerfähigkeit an sich wie mit Rücksicht auf die Steuerfähigkeit der übrigen Pflichtigen belastet werde.

Unsere Auffassung, welche die verschiedenen Ansprüche des öffentlichen Bedarfs in Zusammenhang mit dem Gesammtbedarf jeder Volkswirthschaft und jeder einzelnen Haushaltung gebracht hat, welche in dem öffentlichen Bedarf blos einen in anderen Formen, durch andere Organe befriedigten Theil des ganzen Bedarfs sieht, der in die Rangordnung aller Arten von Bedürfnissen richtig einzuordnen ist gleich jeder Art von menschlichen Bedürfnissen, — unsere Auffassung stellt hiemit unmittelbar das Problem auf den gemeinsamen Boden aller Wirthschaft. Die Steuerquelle wird an keinem Punkte zu finden sein als dort, wo die Mittel für Befriedigung alles Bedarfes liegen.

Aller Bedarf aber, wie er sich jährlich und täglich erneuert, setzt zu seiner Befriedigung Quellen voraus, welche sich in gleicher Weise beständig erneuern. Diese Quellen wiederum liegen für jede Volkswirthschaft in den Ergebnissen der Produktion, welche sich als *Einkommen* in periodischer Wiederkehr dem Bedarfe zur Verfügung stellen. Das *Einkommen* ist es daher auch, welches die normale *Quelle der Besteuerung* bildet.

Indessen wie im Leben des Einzelnen außerordentliche Fälle denkbar sind, in welchen der Bedarf über die Grenzen derjenigen Mittel hinausgreifen muß, die sich gemäß der Natur des Einkommens wieder erneuern, hinausgreifen muß deshalb, weil es menschliche Interessen giebt, die höhere Bedeutung haben als irgend eine Rücksicht der Oekonomie, so bietet auch das Staatsleben außerordentliche Anlässe, wo jene Schranken überschritten werden und dasjenige zum Steuerbedarf herangezogen wird, was in seinem Wesen nicht die Bürgschaft der Erneuerung trägt — das *Vermögen*.

Digitized by Google

Die Natur des Vermögens ist es, der Stamm zu sein, welcher jährlich die Früchte trägt, die sich dem Bedarfe zur Verfügung stellen. Das Einkommen entspricht diesen Früchten. Würde der Stamm durch wiederholte Beraubung vernichtet, so müßten auch die Früchte aufhören. Daher kann nicht für regelmäßig wiederkehrende, sondern blos für außerordentliche Fälle das Vermögen in Anspruch genommen werden. Dieses aber mit desto geringerer Gefahr für den Volkswohlstand und die dauernde Steuerfähigkeit des Volkes, je produktiver das Zeitalter ist, je schneller daher durch die neuen Erwerbungen sich die Lücken des Vermögens wieder schließen.

§ 238. Ueber jene außerordentlichen Fälle einer Besteuerung des Vermögens (statt blos des Einkommens) scheint die Steuerpraxis nach einem oberflächlichen Eindruck hinauszugehen.

Indessen hier sind mehrfache Unterscheidungen zu machen. Erstens ist es die von Alters bekannte „Vermögenssteuer", welche diesen Eindruck erweckt. In Wahrheit ist dieselbe aber eine Steuer, für welche das Vermögen das Steuerobjekt ist, nicht die Steuerquelle. Nach dem Vermögen wird die Steuer bemessen, aber auf das aus dem Vermögen fließende Einkommen als die Steuerquelle ist sie berechnet. Jedenfalls nur in ausnahmsweisen Fällen hat die Vermögenssteuer auch als Quelle das Vermögen im Auge gehabt.

Diese Erkenntniß führt zu der von A. Wagner eingeführten Unterscheidung der nominellen Vermögenssteuer (in welcher das Vermögen blos das Steuerobjekt ist) und der reellen Vermögenssteuer (in welcher das Vermögen auch Steuerquelle ist).

Zweitens ist, in den Fällen wo das Vermögen Steuerquelle ist, wo es sich also um eine reelle Vermögenssteuer handelt, zu unterscheiden zwischen einzelwirthschaftlichem und volkswirthschaftlichem Vermögen. Im volkswirthschaftlichen Sinne wird offenbar das Vermögen um gar nichts vermindert, wenn der Staat das ganze Guthaben seiner inländischen Gläubiger konfiszirt, wogegen das Vermögen der von dieser Konfiskation betroffenen Einzelwirthschaften sehr empfindlich getroffen wird. Es liegt hier blos eine Verschiebung der vermögensrechtlichen Forderungen vor, eine Aenderung in der Vertheilung des Volksvermögens. Aehnlich wenn der Staat gewisse Vermögenstheile in den Formen der reellen Vermögensbesteuerung erhebt, um sie für die Zwecke staatswirthschaftlicher Vermögensanlagen zu verwenden. Die Gleichwerthigkeit der Anlage vorausgesetzt, hat hier blos eine andere Vertheilung stattgefunden, eine Aenderung des Eigenthumsrechts am Vermögen.

Digitized by Google

Nun kann aber der Staat für mannigfaltige Zwecke solche Vermögensanlagen machen. Alle (im richtigen Sinne und nicht in blos übertragenem Sinne) produktiven Anlagen, welche der Staat oder die Gemeinde machen, gehören hieher: Eisenbahnen, Hafenanlagen, Bergwerke, Waldungen, Landgüter, Gas- und Wasserwerke u. s. w. Ferner kann mittelbar und nicht ebenso deutlich erkennbar die starke Belastung des Vermögens als Steuerquelle die Folge haben, daß in den anderen Einzelhaushaltungen, im Gegensatz zu den Vermögenden, wegen der desto leichteren Steuerlast ebenso viel gespart, also Vermögen angesammelt wird, als in den oberen Schichten der Steuerkraft für den Staat eingezogen wird.

§ 239. Reelle Vermögenssteuern finden sich, auch im Sinne der letzteren Ausführung, nicht oft innerhalb der bestehenden Steuern. Ein hauptsächliches, allerdings auch sehr verbreitetes Beispiel sind die Erbschaftssteuern. Sie nehmen, zumal bei entfernteren Verwandtschaftsgraden*), regelmäßig so hohe Beträge vom Gesammtbetrage des geerbten Vermögens, daß hier ganz unzweifelhaft ein Fall reeller Vermögensbesteuerung vorliegt. Schon die starke Progression des Erbschaftssteuersatzes je nach Entfernung der Verwandtschaft (mit einem Minimum oder mit Null beginnend und bis zu 8—10 Prozent auch darüber aufsteigend) liefert den Beweis, daß sich an die eigenthümlichen Umstände des Vermögensüberganges die Steuer knüpft. Das Ansteigen des Steuersatzes nach Maaßgabe des Glückszufalls, welcher bei dem Uebergange des hinterlassenen Vermögens in die Hand des Erben mitwirkt, deutet auf die letzte Konsequenz des allgemeinen Hoheitsrechts des Staats auf herrenlose Sachen. Auch leuchtet ein, daß die heutige Stufe der Entwicklung für derartige Steuern nicht die letzte, vielleicht sogar blos der Anfang für ganz andere Entfaltung der öffentlichen Ansprüche an den Egoismus ist. Und zwar sowohl hinsichtlich der Höhe des Steuersatzes als auch hinsichtlich der möglichen Mannigfaltigkeit analoger Arten von Steuern.

Immer ist eine solche Steuer, schon so wie sie heute ist, mit einer Theorie schwer zu vereinigen, welche die Besteuerung des Vermögens als Steuerquelle entweder überhaupt verwirft oder doch für regelmäßige Zeiten verwirft. Denn die Rechtfertigung der Erbschaftssteuer als einer in günstigem Augenblick nachträglich erhobenen Zusatzsteuer zur jährlichen

*) In Preußen 8 Proz., in Baden 10 Proz., in Württemberg, Bayern, Sachsen, Oldenburg, Hessen 8 Proz. (Finanzarchiv 1885, S. 296 f.).

Digitized by Google

Einkommenſteuer läßt ſich damit nicht vereinigen, daß man dieſe Zuſatzſteuer abhängig macht von dem Verwandtſchaftsgrade des Erben. Sie iſt in Wahrheit eine reelle Vermögensſteuer.

§ 240. Nominelle „Vermögensſteuern" ſind von Alters her verbreitet; die Bezeichnung iſt öfter gebraucht worden ſogar für ſolche Steuern, die nicht einmal als Bemeſſungsgrundlage das Vermögen ins Auge faſſen. So iſt die bekannte engliſche „Property and Income Tax", welche der jüngere Pitt im Dezember 1798 einführte, nach ſeinen eigenen Worten eine unterſchiedliche „allgemeine Steuer auf alle Hauptzweige des Einkommens" von Anfang an geweſen und geblieben*). Ja, Pitt hat ſich ausdrücklich**) gegen eine Unterſcheidung des Vermögenseinkommens und des Perſonaleinkommens gewehrt. — mit Gründen freilich, die nicht ſtichhaltig erſcheinen: er meint, das Vermögen, deſſen Dauer man betone, um ſeine höhere Belaſtung zu begründen, werde ſchon dadurch ſtärker belaſtet, daß es fortdauernd die Steuer zahlt, ſo oft man ſie fordert, wogegen das Einkommen aus Arbeit mit dem Leben aufhört, daher „blos einmal" ſteuert; und es ſei ohnehin ſicherer jene Ungleichheiten hinzunehmen, welche das Loos des Menſchen ſind, und welche die Finanzpolitik zu beſſern weder berufen noch befähigt ſei***).

Anders die in den Schweizer Kantonen heutzutage verbreiteten, namentlich für die Gemeindehaushaltungen herkömmlichen Vermögensſteuern.

Hier liegt eine Kategorie von Fällen vor, in welchen nicht blos das Vermögen das Steuerobjekt iſt, ſondern auch die Abſicht dieſer Bemeſſungsgrundlage gegenüber den (im engeren Sinne ſogenannten) Einkommensſteuern ſich auf eine ſehr empfindliche Weiſe kundgiebt, wenn z. B. im Kanton Zürich für den Gemeindehaushalt — neben einer geringen

*) The Speeches of the Right Honourable William Pitt in the House of Commons. (2. edit. 1808.) II, 432.

**) Rede vom 14. Dezember 1798. Speeches III, 13.

***) Sinclair erhebt bei der Vorlage Pitt's am 14. Dezember 1798 gegen die Gleichſtellung des Perſonal-Einkommens und des Vermögens-Einkommens Einſpruch. In der Rede (welche allerdings die ganze Vorlage Pitt's bekämpft) ſagt er: in der That, wie iſt es möglich, Steuer zum ſelben Satze von zwei Perſonen zu verlangen, deren eine ein Einkommen ohne Kapital und deren andere Einkommen und obenein Kapital hat? Wie kann man einen Advokaten mit £ 600 Jahreserwerb und einen Rentner mit £ 20000 Kapital, das ſich zu 3 Proz. verzinſt, zu derſelben Höhe der Einkommenſteuer belaſten? (Sinclair, History of the public revenue II, 237.)

Digitized by Google

Kopfsteuer und Herdsteuer — die ganze Steuerlast auf die Vermögenssteuer fällt; wenn für den kantonalen Bedarf das „Einkommenskataster" von dem „Vermögenskataster" in der Weise getrennt ist, daß die Entlastung des kleinen und mittleren Personaleinkommens eine viel stärkere ist als die Entlastung des entsprechenden Vermögenseinkommens u. dgl. m.

Schon bei den älteren Steuern der mittelalterlichen Städte zeigt sich dieser Gegensatz. So fordern die Gildemeister von Duderstadt im Jahre 1438, daß bei Veranlagung des Schoßes das „Erbe und Gut" höher belastet werde als der Handwerkserwerb*). Und seine Berechtigung scheint in der Gegenwart mehr und mehr anerkannt zu werden. Denn Gegengründe wie die von Pitt gebrauchten sind kaum ernsthaft zu nehmen, viel bessere Gegengründe aber möchten schwer zu finden sein.

Nachdem man sich überhaupt darüber geeinigt hat, daß die Steuerkraft ein hauptsächliches oder das hauptsächliche Prinzip der Steuerhöhe bilden soll, wird man auch zugeben müssen, daß ein Einkommen, welches aus Vermögen fließt, höher zu belasten ist als ein personelles Einkommen, wenn man sich überzeugt, daß dem Einkommen aus Vermögen eine größere Zuverlässigkeit, Dauerhaftigkeit und daher Steuerfähigkeit beiwohnt als dem Personaleinkommen.

§ 241. Indessen der Zweck einer stärkeren Belastung des Vermögenseinkommens (fundirten Einkommens) könnte an sich auch erreicht werden, ohne die Form der Vermögenssteuer. So hat in der That die preußische Regierung wiederholentlich Versuche gemacht, in der Form der Einkommensteuer das fundirte Einkommen höher zu belasten**); schon bei dem ersten Entwurf, welcher im Jahre 1847 dem Vereinigten Landtage vorgelegt wurde; dann im Jahre 1883 bei dem Reformversuche, welcher unter anderem eine Kapitalrentensteuer neben der bestehenden Einkommensteuer einführen wollte.

Auch sind die steuertechnischen Traditionen, aus welchen die alten Vermögenssteuern stammen, zum Theil so unentwickelte, daß die Vermuthung einer abschließenden Autorität derselben für die modernen Verhältnisse nicht groß ist.

Die Vermögenssteuern sind zu einem erheblichen Theile in der That die

*) Jäger, Duderstadt (1886) S. 42 ff.

**) Noch Kries (Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft 1855. 371) sagt davon: „ein Gedanke, den wir für ebenso unberechtigt als unausführbar erklären müssen."

Digitized by Google

Eselsbrücke für das unentwickelte Verständniß von dem Wesen des Einkommens. Unzweifelhaft ist es „Einkommen" (wie es die deutsche Nationalökonomie seit F. B. W. Hermann weiß) was der Eigenthümer des Hauses an seiner Wohnung, der Eigenthümer des Parks an dem Genusse des Parks, was ein anderer in dem eigenen Jagdgrunde, in der eigenen Gemäldegalerie genießt. Es ist Einkommen in der naturalen Form der Vermögensnutzung. / Es ist blos minder handgreiflich als die Baumfrucht, welche der Grundeigenthümer in seinem Garten erntet; es entspricht vollends weniger unseren an die Geldform gewöhnten Vorstellungen von dem üblichen Einkommen der heutigen arbeitstheiligen und geldwirthschaftlichen Gesellschaft. Aber es ist Einkommen um nichts weniger.

Es wird auch dadurch nichts geändert, daß unser Steuerwesen auf die Geldform eingerichtet ist, daher für die Besteuerung alle noch nicht in Geldform auftretenden Einkommensverhältnisse in die Geldform zu übersetzen, das heißt zu schätzen sind. Ob man nun die Gemäldegalerie schätzt oder diese Schätzung, einen kleinen Schritt weiter gehend, in einen entsprechenden Jahreszins übersetzt, kommt auf eins hinaus. Ueberläßt man es nicht der Schätzung, so muß es im Vorwege durch das Gesetz das heißt eben durch die Form der nominellen Vermögenssteuer geschehen sein, indem diese einen Zinssatz bei der Relation des Vermögenskatasters zum Personaleinkommenkataster einführt.

§ 242. Gerade da unsere Besteuerung in der Gegenwart zu solcher Folgerichtigkeit meist noch nicht gelangt ist, weil man in den Vorurteilen der wissenschaftlich längst überwundenen Einkommensbegriffe steckt (die Praxis wider die Theorie!) und weil das verbreitete Widerstreben gegen eine ehrliche Erfüllung der Steuerpflicht einer fortschreitenden Erkenntniß im Wege steht, so ist hier noch bei manchen Bedenken zu verweilen.

Man wendet ein, daß von solchen Vermögenstheilen, welche keinen Geldertrag zu liefern im Stande sind oder doch thatsächlich nicht liefern, auch keine Steuer, vollends keine präzipuale Steuer, gezahlt werden könne, daß solche Steuer leicht dahin treibe, ja vielleicht von vorneherein dahin gelange, in eine reelle Vermögenssteuer auszuarten.

Dies ist ein Irrthum. Ob die Steuer das zum Bewußtsein bringt oder nicht, in jedem Falle ist es so, daß ein Park, Jagdgrund, eine Gemäldegalerie, eine Bibliothek u. s. w. für das Jahreseinkommen und für den Jahresbedarf eine Summe darstellen, welche dem Jahreszinse ihres Kapitalwerthes entspricht. Veranlaßt die Besteuerung solcher Objekte eine

Digitized by Google

Störung in den ökonomischen Verhältnissen des davon betroffenen Steuerpflichtigen, so ist dies lediglich ein Beweis dafür, daß eine abnorme Bedarfsgestaltung vorliegt. Wenn der Besitzer einer Sammlung u. s. w., welche Millionen kostet, erst durch die Steuer im Betrage einiger Tausend Mark darauf aufmerksam gemacht wird, daß er sich eine Bedarfsordnung gestattet, welche über seine Einkommenskräfte hinaus geht, daß er nicht die Mittel hat, ein so kostbares Objekt in seinem Besitze und Gebrauche festzuhalten, so ist dieser Weg der praktischen Belehrung nur einer der möglichen Wege, um eine Remedur der Bedarfsordnung herbeizuführen. Es kann ebenso wohl, ohne die Steuer, geschehen, daß er am Verfall seines Wohngebäudes, an irgend welchen verkümmerten Bestandtheilen eines normalen Bedarfs zu dieser Einsicht gelangt und den Bestand seiner Sammlung verkleinert. Lord Shaftesbury verkaufte, als er im Jahre 1851 das Erbe seines Vaters antrat, einen Theil der ererbten Gemälde, um den Gutsleuten bessere Wohnungen zu bauen.

Warum denn diese Besorgniß gegenüber den Forderungen von Staat und Gemeinde? Wir stoßen hier immer wieder auf den wohlbekannten Gedankengang, in welchem man auf diese Forderungen blickt. Hätte man sich erst einmal davon durchdrungen, daß der Staat zu den ersten Elementen der täglichen Nothdurft jedes Kulturmenschen gehört, dann würde man auch weniger sentimental darüber reden, daß der Fall eintreten könne, wo diese elementare Nothdurft dazu zwingt, auf den Ueberfluß, auf den Luxus in irgend einem Grade zu verzichten. Verdrängt die Steuerforderung den zahlungsunfähigen Pflichtigen aus dem Besitze eines Dutzends von Gemälden oder eines Stückes vom Jagdgrunde, so verdrängt blos das ernsthaftere Bedürfniß das minder ernsthafte Bedürfniß.

Es ist auch bezeichnend, daß in solchen Staaten, wo die Gesetzgebung bereits heutzutage dieser Konsequenz gefolgt ist, doch die Handhabung des Gesetzes eine äußerst schonende ist.

§ 243. Hiemit hängt noch ein Weiteres zusammen.

Es giebt Umstände, Zeitläufte, Krisen, in welchen die Rente des werbenden Vermögens stockt. Dieser Fall ist verschieden von dem im voraufgehenden Paragraphen ins Auge gefaßten. Denn dort war die Rede von Gebrauchsvermögen, dessen Einkommen gebenden Charakter man unter dem Einflusse unentwickelter Begriffe vom Einkommen nicht verstanden hat. Hier ist Produktivvermögen in Frage,

Digitized by Google

welches blos zeitweilig, ausnahmsweise unter dem Einflusse störender Umstände keinen Ertrag und damit kein Einkommen liefert. Die norddeutsche Landwirthschaft in den zwanziger Jahren des 19. Jahrhunderts, die heutige Industrie mit ihren schwankenden Gewinnen und Verlusten, mit ihrem Wechsel von Aufschwung und Krisis, jedes spekulative Unternehmen bietet Perioden dar, in welchen die Einkommen bringende Kraft des Stammes versagt.

Auch in dieser Kategorie von Fällen scheint ein erhebliches Argument gegen die Besteuerung des Einkommens zu liegen oder doch eine Lücke nachgewiesen zu sein in einem Systeme, welches darauf ausgeht, durchgehend das Einkommen zur regelmäßigen und dauernden Grundlage der Besteuerung zu machen.

Auch hier jedoch hat man mit einer ähnlichen Unklarheit zu thun, wie in der zuvor erörterten Kategorie von Erscheinungen. Wenn man sich nämlich erst einmal von der Ueberzeugung durchdrungen hat, daß die Ansprüche des Gemeinwesens für elementar wichtige Aufgaben des Bedarfs eines jeden zivilisirten Menschen erhoben werden und nicht als eine fremde Macht mit fremdartigen Forderungen an das gute Recht des Einzelbedarfs zudringlich herantreten (wie es eine verbreitete Empfindung immer noch aufzufassen geneigt ist) — dann begreift man auch, daß es keineswegs eine unerhörte Zumuthung ist, in solchen Jahren, in denen die Ertragsfähigkeit des werbenden Vermögens stockt, für die Nothdurft des Staatswesens sich ebenso gut an den Vermögensstamm zu halten, wie sich die übrige Nothdurft des Bedarfs in solchen Jahren an das Vermögen selber hält.

Die Abnormität dieses Falles mag eingeräumt, die Bemessung der Steuer im Unterschiede von der Steuer auf die ertragreichen Jahrgänge mag als selbstverständlich vorbehalten werden. Aber das Prinzip ist festzuhalten. Und ohne das Prinzip gelangte man dahin, daß dem letzten Arbeiter in solcher Fabrik u. s. w. Kraft zur Steuerzahlung, weil mit Recht ein Einkommen, zugeschrieben würde, dem vermögenden, vielleicht überaus reichen Unternehmer aber nicht.

Besser wäre es, wenn man im Stande wäre, aus den jährlichen Schwankungen des Ertrags zuverlässige Durchschnitte zu ermitteln, welche dann die Grundlage der Einkommensbesteuerung zu bilden hätten. Indessen das ist nicht durchführbar. Diejenigen Perioden, welche auch eine seltener sich erneuernde Einkommensschätzung umfaßt, sind viel kürzer als diejenigen Perioden, in welchen die großen Schwankungen und Konjunkturen der Industrie, der Landwirthschaft u. s. w. sich abspielen.

Leicht zu erledigen ist die Schwierigkeit, welche etwa in dem Nicht-

Digitized by Google

gebrauche des Gebrauchsvermögens entdeckt wird. Wenn nämlich ein reicher Mann (ein Mann mit kleinen Mitteln wird nicht in die Verſuchung kommen) ſeine Parks, ſeine Sammlungen u. dgl. — Gegenſtände vom Werthe vieler Tauſende oder Millionen — ungenutzt liegen läßt, ſo kann ihm der Steuergeſetzgeber, der das naturale Einkommen daraus durchſchnittsmäßig beſteuert, einfach zurufen „habeas tibi“. Es liegt hier eine Abnormität vor, welche ein unverſtändiger oder ſtandesgemäßer Luxus mit ſich bringt, über welche eben darum die Geſetzgebung kühl hinweg zu gehen hat. Entweder brauche man ſein Gebrauchsvermögen oder verzichte auf ſeinen Beſitz.

Am wenigſten Bedenken aber ſtehen der Beſteuerung eines Vermögensobjekts entgegen, welches um ſpekulativer Zwecke willen zeitweilig ſeiner Ertrag gebenden Eigenſchaft beraubt oder um ſeinen normalen Ertrag gebracht wird. Hauptbeiſpiel ſind die ſtädtiſchen, zumal großſtädtiſchen Bauſtellen — Vermögensgrößen oft von bedeutendem Werth, welche in der harmloſen Geſtalt eines Kartoffelackers ein idylliſches Daſein heucheln, das von einer unentwickelten Steuergeſetzgebung (Preußen) ernſthaft genommen oder von der Biederkeit der einſchätzenden Nachbarn und Freunde (Schweiz) mit milder Schonung behandelt wird.

Hier fordert die Logik und die Gerechtigkeit eine ausreichende Schätzung der Verkehrswerthe und eine entſprechende Beſteuerung der durchſchnittsmäßigen Rente eines Kapitals von gleicher Höhe.

Die Steuer erfüllt in ſolchen Fällen des unterdrückten Einkommens, bei Gebrauchsvermögen wie bei werbendem Vermögen, zugleich die wichtige Aufgabe, den Eigenthümer an die Pflichten des Eigenthums gegenüber der Geſammtheit zu erinnern. Der Druck, welcher in der Beſteuerung liegt, treibt zu einem gemeinnützigeren Verhalten, ſei es nun, daß die Trägheit aufgerüttelt wird, welche den Genuß werthvollen Gebrauchsvermögens unterdrückt, ſei es, daß die Zähigkeit des Widerſtandes gegen das öffentliche Intereſſe vermindert wird, vermöge deſſen weite Bodenſtrecken dem Nutzen der Gegenwart entzogen werden.

§ 244. Wenn wir im Voraufgehenden Werth darauf gelegt haben, uns über die Bezeichnung der „Vermögensſteuer“ zu verſtändigen und den ſcheinbaren oder wirklichen Zuſammenhang mit der reellen Beſteuerung des Vermögens nachzuweiſen, ſo bleibt noch ein Wort zu ſagen übrig von der weit verbreiteteren Bezeichnung der „Einkommenſteuer“ und ihrem Verhältniß zu der Beſteuerung des Einkommens als Steuerquelle.

Bei dem neueſten Entwurf der franzöſiſchen Regierung zur Ein-

Digitized by Google

führung einer Einkommensteuer, welcher nach so häufigen vergeblichen Anläufen einen abermaligen Versuch auf dieser Bahn bildet*), hat sich der gewohnte Widerstand der trotz aller demokratischen Institutionen einflußreichen Bourgeoisie unter anderem des Argumentes bedient, daß die schon bestehenden Steuern alle mit einander Steuern auf das Einkommen seien.

Hier liegt eine Verwechselung vor, welche wir bereits kennen, die Verwechselung von Steuerquelle und Steuerobjekt.

Die „Einkommensteuer" ist eine unter vielen Formen der Besteuerung des Einkommens. Während alle diese mannigfaltigen Steuerformen das Einkommen als Steuerquelle voraussetzen, ist die „Einkommensteuer" diejenige Form, welche nicht blos dieselbe Steuerquelle voraussetzt, sondern auch das Einkommen als Steuerobjekt, als Grundlage der Steuerbemessung im Auge hat.

Es ist daher kein Einwand gegen die Einführung oder den Fortbestand einer „Einkommensteuer", daß alle übrigen Steuern auch das Einkommen als Steuerquelle fassen. Denn die Einkommensteuer, indem sie nach dem Einkommen zugleich die Steuer bemißt, verfolgt eigenthümliche Zwecke, welche durch die übrigen Steuern nicht erreicht werden können. Diese Zwecke mögen gewissen Klassen der Gesellschaft unbequem sein; aber eben dadurch wird der Beweis ihrer Nothwendigkeit geliefert. Näher hierauf einzugehen, ist Aufgabe des Systems der Besteuerung.

II. Die Ueberwälzung der Steuern.

§ 245. Der Weg, welcher das von dem Steuergesetze ergriffene Steuerobjekt zu der Steuerquelle zurückleitet, die der Gesetzgeber im Auge hat, ist unter den Umständen unserer heutigen Volkswirthschaft ein problematischer.

Denn zwar könnte eine konsequent sozialistische Organisation der Gesellschaft, in welcher kein freier Austausch der einzelwirthschaftlichen Produkte stattfindet, in welcher vielmehr jeder einzelne Produzent blos ein Organ der Staatsproduktion ist, Steuerobjekt und Steuerquelle zu-

*) Gesetzentwurf des Finanzministers Peytral vom 30. Oktober 1888, abgedruckt und erörtert im „Journal des Economistes", November 1888 S. 312 ff. Vgl. hier die Einwendungen von A. Neymark in dessen Zeitschrift „Le Rentier".

Digitized by Google

gleich treffen, weil durch den Mangel des Güteraustausches jedem Einzelnen die Fähigkeit abgeschnitten wäre, die vom Staate eingeforderte Steuer als bloße Auslage seiner Produktion dem Käufer seiner Produkte aufzubürden.

Indessen mit der Freiheit des Verkehrs unter den Einzelwirthschaften, mit dem Vorwalten einer Ordnung der Volkswirthschaft, in welcher die große Masse der einzelnen Haushaltungen für die anderen Haushaltungen produzirt, ist auch die Möglichkeit gegeben, irgend eine von Staat oder Gemeinde eingeforderte Steuer als Auslage der Produktion anzusehen und in den Produktionskosten des Erzeugnisses sich vom Käufer zurückerstatten zu lassen.

Die Steuergesetzgebung und Steuerverwaltung stehen hier Vorgängen gegenüber, welche als Bestandtheile der freien Preisbildung im Systeme der privatwirthschaftlichen Konkurrenz im Wesentlichen unabhängig sind von jedem obrigkeitlichen Eingreifen. Die Gewißheit darüber, daß die Steuer, welche das Gesetz auferlegt und welche die Steuerverwaltung erhebt, von demselben Manne *getragen* wird, von dem sie erhoben ist, kann bei dieser Wirthschaftsordnung nicht erreicht werden, es sei denn, daß man zu einem Systeme von Zwangsmaaßregeln greift, welche auf diesem Boden keinen Platz mehr haben.

Oder welche staatliche Maaßregel will es verhindern, daß der Industrielle, welcher zu einer starken Einkommensteuer herangezogen ist, einem sehr beliebten Gedankengange folgend sich bemüht, den Betrag dieser Steuer auf die Produktionskosten seiner Manufakte zu schlagen, durchaus im Widerspruche zu der Absicht des Gesetzgebers, welcher gerade den ihm zufallenden Industriegewinn treffen will, aber unerreichbar für die ordnende Staatsgewalt? Er wird wohl auf Widerstände bei seinem Bestreben stoßen, aber auf Widerstände ganz anderer Art als diejenigen welche in der Hand des Gesetzgebers liegen.

§ 246. Es giebt gewisse bedeutende Kategorien innerhalb der Gesammtheit der Steuergattungen, bei welchen der *Gesetzgeber selber* von der Erwartung ausgeht, die Steuer werde lediglich als Auslage von dem, der sie dem Staate zahlt, betrachtet werden und es werde ihm gelingen, diese Auffassung auch erfolgreich zu verwirklichen. Ja, bei augenscheinlicher Unmöglichkeit, diesen Erfolg herbeizuführen, wird die Steuer zurückvergütet.

Es ist dies bei solchen Steuergattungen der Fall, welche durch die Zweckmäßigkeit der Technik veranlaßt werden, von einer unmittelbaren

Digitized by Google

Erhebung des schuldigen Betrages aus der Steuerquelle regelmäßig abzusehen und sich dafür an andere Hände zu wenden, welchen zugemuthet wird, die gezahlte Steuer an die Steuerquelle zurückzuleiten. Eine verbreitete Gewohnheit, auch zum Theil die Wissenschaft (Rau, neuerdings A. Wagner) nennt diese Steuern deshalb „indirekte", im Gegensatze zu den „direkten" Steuern, bei welchen derjenige, der nach der Bestimmung des Gesetzes die Steuer zahlt, auch der Steuerträger sein soll.

Wenn beispielshalber der Gesetzgeber davon ausgeht, daß der Verbrauch von Kaffee neben anderen Verbrauchsrichtungen ein angemessenes Symptom der Steuerkraft ist, so wird er diese (thatsächlich weit verbreitete) Ansicht nicht in der Form verwirklichen, daß er alle die einzelnen Haushaltungen, welche als Kaffeekonsumenten von der Steuer zu treffen sind, unmittelbar zur Steuerzahlung an die Staatskasse heranzieht. Dieses würde vielmehr für alle Theile so lästig sein, daß man auf die ganze Steuer verzichten müßte, wenn es keine bessere Erhebungsform gäbe. Das Gesetz wählt daher die bequemere Form, daß die Steuer beim Eingange in das Reich entrichtet wird, und weil der Import nur zum kleinen Theile von dem Konsumenten selber bewirkt wird, zum großen Theile von dem Handel, so verauslagt dieser letztere in großen konzentrirten Beträgen die Steuersummen, welche zuletzt als Aufschlag auf die Preise des Kleinhandels von den Konsumenten, den wirklichen Steuerträgern, zurückvergütet werden.

Diese Absicht des Steuergesetzes ist eine so entschiedene, daß da, wo es unmöglich ist sie zum Ziele zu führen, dem verauslagenden Steuerpflichtigen die gezahlte Summe zurückgezahlt wird. So ist die Besteuerung des Zuckerverbrauches, welche gleich in dem ersten Stadium der Rübenzuckerfabrikation an dem Quantum der rohen Rüben vorgenommen wird, zunächst ganz unsicher darüber, ob überhaupt der Verbrauch des in dieser Gestalt versteuerten Zuckers innerhalb der geographischen Grenzen vor sich gehen wird, die dem Steuergesetze seine Schranken ziehen. Weil das Gesetz nur den Verbrauch innerhalb des eigenen Reiches belasten will, die verauslagte Steuer dem ausländischen Konsumenten aber zugeschoben werden weder soll noch kann, so vergütet der Gesetzgeber bei nachgewiesenem Export die verauslagte Steuer zurück.

§ 247. Es giebt noch andere Fälle, da die vom Gesetze verlangte Steuer in der That als Bestandtheil der Produktionskosten der Steuerpflichtigen aufgefaßt, daher nur als Auslage angesehen wird, die sich der

Digitized by Google

pflichtige Produzent von den Käufern seiner Waare soll zurückvergüten lassen.

Wenn ein Unternehmer dem Staat oder der Gemeinde eine Steuer dafür entrichtet, daß im Interesse seiner Produktion gewisse öffentliche Aufwendungen gemacht worden sind, welche zu ersetzen ebenso sehr durch die Gerechtigkeit geboten ist, wie derselbe Unternehmer alle sonstigen Aufwendungen bezahlt, die im Interesse seiner Produktion von irgend Jemand gemacht werden — so liegt eine fernere Kategorie von Fällen vor, in welchen der Gesetzgeber aus einfachen Gründen der Gerechtigkeit die Steuer lediglich als eine Auslage des Steuerpflichtigen betrachtet. Hier hat die Steuer selber einen anderen Charakter als in dem Falle der Verbrauchssteuern. Denn sie will nicht an die Steuerquelle des Einkommens, die vermittelt ist durch das Merkmal des Verbrauches, sie will nicht einen generellen Entgelt des einzelnen Haushaltes für die generellen Wohlthaten, welche demselben seitens des Staates oder der Gemeinde zu Theil werden, sondern sie will allein den individuellen Entgelt des Produzenten für die individuelle Förderung der Produktion.

Es sind nur äußere Gründe, nicht solche, die in der Gerechtigkeit der individuellen Auseinandersetzung wurzeln, daß die genaue Uebereinstimmung von Leistung und Gegenleistung in solchen Fällen nicht Platz greift. An sich wäre es vollkommen angemessen, daß die Abnutzung einer Straße durch die Lastwagen, daß die Verunreinigung der Gewässer durch die Abfälle der Fabrik von dieser entgolten würde an denjenigen öffentlichen Verband, welcher diese Schäden wieder herzustellen hat. Nur die Schwierigkeit der Kostenausrechnung gegenüber den sonst betheiligten Interessenten führt dazu, auf diese genaue Entgeltlichkeit zu verzichten und statt ihrer gewisse annähernde Steuerformen zu wählen, welche dazu bestimmt sind, mehr im Allgemeinen die präzipuale Kostenprovokation und die präzipualen Vortheile einzelner Produzenten zu entgelten.

So verschieden also diese Kategorie der Fälle von derjenigen ist, welche wir im vorigen Paragraphen besprochen haben, so unzweifelhaft trifft doch auch bei ihr die gleiche Auffassung des Steuergesetzgebers zu, nach welcher der Marktpreis des Produkts die verauslagte Steuer vergüten, in letzter Instanz also der Konsument sie tragen soll.

Hier handelt es sich um technische Bestandtheile der Produktion selber, die der Produzent dem Staate (der Gemeinde u. s. w.) bezahlt, um sie sich von den Konsumenten des Produkts entgelten zu lassen. Dort handelt es sich um finanz-technische Maaßregeln, welche um der finanziellen Zweckmäßigkeit willen sich an eine Stufe der Produktion knüpfen, statt den Konsumenten selber aufzusuchen.

Digitized by Google

§ 248. Wie nun in den eben geschilderten Fällen, wo der Gesetzgeber regelmäßig die Steuer nur als eine zu verauslagende ansieht, es keineswegs sicher ist, daß diese vom Gesetze gewollte Abwälzung gelingt, weil der Vorgang der Preisbildung dem freien Verkehr überlassen ist, wie jedoch eine ziemlich aussichtsvolle Voraussetzung dem Gesetzgeber genügt, um so zu verfahren wie es geschieht: so werden auch für die entgegengesetzten Fälle, in denen eine Abwälzung im Allgemeinen den Absichten des Gesetzgebers widerstreitet, verständige Erwägungen der Gesetzgebung am Platze sein, die auf dem Boden der Erfahrung und der Wissenschaft die Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit einer gleichwohl eintretenden Abwälzung ins Auge fassen.

Es ist nur dieselbe Sache in ihrer Kehrseite, wenn der Erlaß von bestehenden Steuern zu Erwägungen darüber Anlaß giebt, ob derselbe in der That bis zu denjenigen Steuerpflichtigen gelangen wird, welche die Steuer bisher getragen haben und zu entlasten sind.

Kraft und Schwäche der älteren Schulen der Nationalökonomie und Finanzwissenschaft zeigten sich in der Erörterung des Problems der Ueberwälzung. Die Kraft beruhte darin, daß sie seit der Lehre der Physiokraten durch einschneidende Abstraktion des Denkens die Steuerquelle von dem Steuerobjekt unterschieden, daß sie auf die Nothwendigkeit hinwiesen, zufolge deren jedes Steuerobjekt seine Last doch zuletzt auf die Steuerquelle abwälzen müsse, daß sie mit (vermeintlich) bestimmten Größen operirten, in welche alles Einkommen einer Volkswirthschaft sich durch den Vertheilungsprozeß zerlegt, daß sie endlich in glücklicher Unbefangenheit, hoch über der Welt der Thatsachen schwebend, an der Ableitung gewisser Folgesätze aus abstrakten Prämissen ihr Genüge hatten. Die Schwäche bestand darin, daß alle Größen, mit denen sie operirten, ohne lebendige Realität waren: weder die von ihnen gefundene Steuerquelle des Reinertrages noch der „natürliche Arbeitslohn" u. s. w.; die Schwäche bestand ferner darin, daß keinerlei Aufschluß über die Frage gesucht wurde, mit welcher Stärke, Folgerichtigkeit, Intensität sich jene Tendenzen in das wirkliche Leben übersetzten, deren Vorhandensein behauptet oder wahrscheinlich gemacht wurde. Ricardo sowohl wie die Physiokraten errichten (in einer praktisch übrigens achtbaren Meinung) eine abstrakte Scheidelinie zwischen dem zum Lebensunterhalt (zur Arbeitstüchtigkeit) erforderlichen Einkommen und dem für die Besteuerung verfügbaren Ueberschuß. Ueber den Sitz dieses Ueberschusses sind die Ansichten verschieden; Ricardo entfernt sich so weit von seinen ersten Vorgängern, daß er in dem üblichen Arbeitslohne des wirklichen Lebens das Vorhandensein eines Theiles

Digitized by Google

vom Reinertrag, also eines Ueberschusses über den natürlichen Arbeitslohn, behauptet*).

Indessen die Schwierigkeit bleibt dann erst recht die, festzustellen, was die abstrakte Größe des „natürlichen Lohnes" für das Leben bedeutet, welches also der Punkt sein soll, an welchem die Besteuerung zurückprallt, um vermöge des Ueberwälzungsprozesses dahin zu gelangen, wo die wirkliche Steuerquelle fließt.

Die heutige Ansicht, welche dem Leben näher steht als jene Abstraktionen, deren Verdienst um die Wissenschaft keineswegs unterschätzt wird, sucht in den thatsächlichen Erscheinungen Aufschluß über das Problem, kann aber bei großer Mühsal doch nur bescheidene Ergebnisse erwarten. Denn die Beobachtung der Vertheilungs- und Preisbildungs-Vorgänge in den Erscheinungen der Wirklichkeit ist unendlich viel schwieriger als die Ableitung gewisser Folgen aus hypothetischen Naturgrößen und Naturkräften. Schon die Thatsachen an sich sind nicht leicht in befriedigender Genauigkeit zu ermitteln; aber viel schwerer noch ist die Aufdeckung des ursächlichen Zusammenhanges hinsichtlich derjenigen Bestimmungsgründe, welche gewisse thatsächliche Folgen für die Gestaltung des Preises herbeigeführt haben. Wirklich sind die Ergebnisse bisher mehr negativen Inhalts gewesen.

Dem entspricht es, wenn wir an dieser Stelle in demjenigen, was dem heutigen Stande der Wissenschaft gerecht wird, nicht vieles zu bieten haben.

§ 249. Die Physiokraten sahen, indem sie die Nothwendigkeit der Ueberwälzung aller „indirekten" Steuern, welche nicht den „Reinertrag" direkt treffen, betonten, diesen Vorgang keineswegs mit günstigen Augen an; sie verwarfen vielmehr alle „indirekten" Steuern wegen des Umweges über solche Schultern, die sie nicht zu tragen vermögen. Die englische Schule und ihre verbreitete Anhängerschaft neigte sich mehr und mehr dahin, die Sache freundlicher anzusehen. Es stand dies im Zusammenhange mit der allgemeinen Stimmung, welche in dieser Schule allmälig die Ueberhand gewann im Gegensatze zu ihren volksfreundlichen Vorfahren. Derselbe Optimismus, welcher mit dem Behagen der besitzenden Klassen die Gesellschaft von oben nach unten ansah und keinen Grund fand, sich in dem Glauben an die natürliche Harmonie aller

*) Ricardo, Principles of political economy and taxation, 3. edit. 1821 (ed. Macculloch 1846) chap. XXVI, Anmerkung.

Digitized by Google

wirthschaftlichen Kräfte und an deren Leistungen für die Gerechtigkeit in der Volkswirthschaft, durch Beobachtung der Wirklichkeit irre machen zu lassen, derselbe Optimismus war es auch, welcher folgerichtig sich dabei beruhigte, daß die Steuerlasten gleich allen anderen Faktoren der Einkommensvertheilung durch das „freie Spiel der natürlichen Kräfte des Verkehrs" sich ins Gleiche setzen, daß sie „auf die Dauer" das gerechte Niveau der Belastung herstellen müssen.

Die heutige Ansicht der Wissenschaft hat diesen Glauben verloren. Die Prüfung der philosophischen Grundlagen der alten Schulen und die Beobachtung der wirklichen Erscheinungen haben das veranlaßt. Die ältere Hypothese rechnet mit Kräften, welche in der angenommenen Weise nicht vorhanden sind, mit Wirkungen, welche eine weit übertriebene Verallgemeinerung von möglichen Vorgängen sind. Ob und wann diese Vorgänge wirklich eintreten, darüber entscheidet die Beobachtung der Thatsachen.

Der Grund wiederum, daß es von vorneherein ganz ungewiß ist, ob sie eintreten, wann sie eintreten, welche Wirkung sie haben, liegt in der andersartigen Beschaffenheit der Kräfte, welche in Frage stehen. Es sind psychische Kräfte, moralische Faktoren, welche hier wirken. Es handelt sich nicht um ein natürliches Gleichgewicht, welches natürliche Kräfte sich selbst überlassen suchen und finden, sondern um ein Gleichgewicht der Gerechtigkeit, welches zu suchen ist, welches aber nicht gefunden wird im „freien Spiel der Kräfte", sondern durch fortschreitende Ueberzeugungen, die auf dem Boden genauer Beobachtung die Thatsachen mit der Idee in Einklang setzen.

Es ist hienach — um ein hervorragendes Beispiel zu erwähnen — sehr wohl möglich, daß eine Besteuerung der arbeitenden Mehrzahl, weil sie die nothwendigen Unterhaltsmittel belastet, von denselben abgewälzt wird auf tragfähigere Schultern. Ob diese Möglichkeit sich verwirklicht, hängt ab einmal von den Ansichten über die Gerechtigkeit dieser Besteuerung, dann von den Gesinnungen, Handlungen, Organisationen, ökonomischen Mitteln aller derjenigen verschiedenen Interessengruppen, welchen ein Theil oder das Ganze der Last zugemuthet werden kann. Energie in der Vertretung des eigenen Interesses, Billigkeit in der Erwägung des fremden Interesses, Machtmittel im Preiskampfe, so oder so geartete Ideale als Ziele dieses Kampfes — das sind die wirklichen Kräfte, welche neben begünstigenden oder hemmenden Bedingungen des Marktes und seiner Konjunkturen über die thatsächlichen Prozesse entscheiden.

Digitized by Google

§ 250. Daher ist die neuere Wissenschaft in keinem Punkte der Ueberwälzungsfrage so einmüthig als in der Enttäuschung über die herkömmlichen a priori vorausgesetzten Vorgänge, welche der allgemeinen Preislehre der älteren Schule entnommen sind. Nicht das Vertrauen auf die Wirksamkeit dieser Tendenzen, sondern die Würdigung der gegebenen thatsächlich wirkenden Kräfte ist entscheidend.

Der Steuergesetzgeber wird daher in jedem Falle, wo er eine Steuer einführt, erhöht, erniedrigt, abschafft, diese Kräfte kennen müssen, um zu vermeiden, daß die Absicht des Gesetzes und damit die Gerechtigkeit, welche vom Staate gewollt wird, durchkreuzt werde. Wenn es sich um eine Besteuerung nothwendigen Lebensbedarfs handelt, wird er sich hüten, mit der alten Schule zu glauben, die Gerechtigkeit stelle sich von selber her, indem die neue Last alsbald auf die Unternehmer oder die Konsumenten der Arbeitsleistung u. s. w. falle; er wird vielmehr untersuchen, wie groß die Aussichten sind, daß es den Arbeitern gelinge, die Last von sich abzuwälzen, indem sie eine Lohnerhöhung durchsetzen. Schon der neue Zweifel ist hier ein Fortschritt gegenüber dem alten Irrthum. Wenn es sich um Aufhebung einer bisherigen Verbrauchssteuer handelt, wird wiederum, statt der Voraussetzung, daß diese sicher zu ihrem Ziele gelangt, d. h. zur Entlastung der Konsumenten, eine Untersuchung darüber geboten sein, durch welche persönliche Faktoren diese Entlastung hindurchgehen muß, um den Zweck des Gesetzgebers zu erfüllen.

Die reiche Mannigfaltigkeit des Lebens und die Individualität jedes Falles der Gesetzgebung fordern zwar ihr Recht; aber gewisse allgemeinere Beobachtungen reichen doch über die Besonderheit einzelner Fälle hinaus.

Ueberwälzungen werden regelmäßig stattfinden in dem Grade als folgende Momente wirksam sind:

Das Bewußtsein einer einseitigen Belastung; der Wille, sich von dieser Belastung zu befreien; die ökonomische Kraft diese Absicht zu verwirklichen.

Daraus folgt, daß Kapitalisten leichter als Arbeiter, daß gutgelöhnte und organisirte Arbeiter leichter als andere Klassen von Arbeitern, daß Unternehmerverbände leichter als einzelne Unternehmer, daß Besitzer beweglicher Kapitalien leichter als Besitzer unbeweglicher Kapitalien, daß berufsmäßige Geschäftsleute leichter als die Dilettanten des Geschäftsverkehrs, daß Kaufleute leichter als die Konsumenten ihre Käufer — eine Ueberwälzung der Steuern bewirken können. Oder was auf dasselbe hinauskommt, daß sie leichter eine vom Steuergesetze verfügte Entlastung den dafür ins Auge gefaßten Kreisen der Bevölkerung vorenthalten können.

Digitized by Google

Drittes Kapitel.

Die historischen Arten der Besteuerung.

Literatur. K. H. Lang, Historische Entwicklung der Teutschen Steuerverfassungen. 1793. G. Waitz, Deutsche Verfassungsgeschichte. Bd. VIII. 1878. G. Schönberg, Finanzverhältnisse der Stadt Basel im 14. und 15. Jahrhundert. 1879. K. Bücher, Die Bevölkerung von Frankfurt a. M. im 14. und 15. Jahrhundert. 1886. Karl Zeumer, Die deutschen Städtesteuern, insbesondere die städt. Reichssteuern im 12. und 13. Jahrhundert. 1878. Johannes Falke, Die Geschichte des deutschen Zollwesens. 1869. Hubert Hall, A History of the Customs Revenue in England. 1885. Stephen Dowell, A History of Taxation and Taxes in England from the earliest times to the year 1885. 2. Auflage 1888. Alexis de Tocqueville, L'ancien régime et la révolution. 1856. G. Schmoller, Die Epochen der preußischen Finanzpolitik (Jahrbuch des Deutschen Reichs. 1877). G. Schmoller, Studien über die wirthschaftliche Politik Friedrichs des Großen und Preußens überhaupt von 1680 bis 1786 (Jahrbuch des Deutschen Reichs. 1884—1887). H. Bielfeld, Geschichte des magdeburgischen Steuerwesens von der Reformationszeit bis ins 18. Jahrhundert (1888). Walther Schultze, Geschichte der preußischen Regieverwaltung von 1766 bis 1786 (1888). C. A. Zakrzewski, Die wichtigeren preußischen Reformen der direkten ländlichen Steuern im 18. Jahrhundert. 1887. B. Gliemann, Die Einführung der Accise in Preußen (Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. 1873). von Inama-Sternegg, Der Acciseſtreit deutscher Finanztheoretiker im 17. und 18. Jahrhundert (Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. 1865). J. G. Hoffmann, Die Lehre von den Steuern. 1840. Carl Dieterici, Zur Geschichte der Steuerreform in Preußen 1810—1820 (1875). K. G. Kries, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. Jahrgänge 1854. 1855. 1856.

I. Einheit und Vielheit der Steuerarten.

§ 251. So alt als die Finanzwissenschaft ist das Ideal, das Ganze der Besteuerung in der Gestalt einer einzigen Steuer zu verwirklichen.

Die Steuerlehre der Physiokraten bezeichnet die Steuer auf die Grundrente, angeblich den für Steuerzwecke allein verfügbaren Ueberschuß der volkswirthschaftlichen Produktion, zugleich als die direkte und als die einzige Steuer. Wohl hat Voltaire (in seinem „L'Homme aux quarante écus") diese wie andere Lehren der Physiokraten ver-

Digitized by Google

spottet — das impôt unique sei das impôt inique*) —; doch sind die Interessen der Theorie wie der Praxis dem Gedanken der Physiokraten zu Hülfe gekommen.

Die Theorie erhielt einen geläuterten Ersatz für das Chaos von Steuern, welches die Geschichte im Laufe der Jahrhunderte angehäuft hatte. Die Abneigung gegen das historisch Gewordene schien auf diesem Gebiete ganz besonderen Anlaß zu einer radikalen Umgestaltung des Bestehenden zu bieten. Die Einfachheit, welche nach einem alten Worte das Kennzeichen der Wahrheit ist, wurde hier, wie so oft von einem neuen Lehrsysteme, mit kühner Hand für die Wahrheit der eigenen Lehre in Anspruch genommen. Die ganze Ansicht von Staat und Gesellschaft, welche das Zeitalter der Revolution beherrschte, mit ihrer rationalistischen Atomisirung des Verhältnisses von Staat und Mensch, begünstigte diese Vereinfachung oder fand in ihr einen homogenen Bestandtheil.

Die Praxis des neuen Zeitalters ergriff diese Vereinfachung eines verwickelten Problems mit Lebhaftigkeit, und machte Ernst damit in dem Augenblicke, da die französische Staatsumwälzung ihr Programm in Thaten übersetzte. Indessen, auch nachdem die wirkliche Gesetzgebung die Lücken der „einzigen Steuer" entdeckt und auszufüllen versucht hatte, behielt das alte Zauberwort seine Macht und wurde ein herkömmlicher Glaubensartikel in den Parteiprogrammen des Radikalismus. Nicht nur der diesen Programmen so sympathische Charakter vollendeter Einfachheit und Gemeinverständlichkeit, sondern namentlich die praktische Nutzanwendung in sozialpolitischer Richtung empfahl die einzige Steuer. Es war blos eine Nebenfrage, ob man an der einstigen Steuerlehre einer ausschließlichen Grundrentensteuer festhielt (was meistens nicht geschah) oder im Einklange mit der fortgeschrittenen Erkenntniß zu einer „einzigen progressiven Einkommensteuer für Staat und Gemeinde" überging.

Ja, über die Parteiprogramme hinaus ist die Praxis der einzigen Steuer unter günstigen Umständen, wenigstens annäherungsweise, in den wirklichen Staats- und Gemeindehaushalt einzelner kleiner Gemeinwesen eingezogen, wie wir das namentlich in dem Kanton Zürich während der letzten zwanzig Jahre beobachten.

§ 252. Die Frage ist die, ob das Ideal des Radikalismus, welches sich auf so beachtungswerthe wissenschaftliche Vorfahren beruft, von der

*) Kritik der einzigen Steuer in ausführlicher Weise bereits bei Necker, De l'administration des finances de la France (1785) I, 153—192. Zuvor Justi gegen Vauban (Staatswirthschaft II 297).

Digitized by Google

heutigen Wissenschaft anerkannt wird. Ist die einzige Steuer auch für uns ein Ideal? oder stehen wissenschaftliche Gründe im Wege, welche uns abhalten, seine augenscheinlichen Vorzüge zu opfern den tiefer liegenden Bedenken?

Zuzugeben ist zunächst, daß ein Bedürfniß relativer Vereinfachung sich in allen Steuersystemen Europas seit hundert Jahren Bahn gebrochen hat, ob wir die französische, die deutsche, die britische oder gar die schweizerische Steuergesetzgebung befragen. Vielfältig ist im Lichte der neueren Finanzwissenschaft mit Resten des älteren Steuerwesens aufgeräumt worden, auch wenn diese Reformarbeit nicht allenthalben so weit gegangen ist wie in Großbritannien, wo die freihändlerische Entwicklung allmälig aus tausenden von Artikeln der Einfuhrverzollung ein halbes Dutzend werden ließ, oder gar wie in den Schweizer Kantonen, deren fortgeschrittenste fast mit allen älteren Steuerformen aufgeräumt haben, um für die Einkommens- und Vermögenssteuern Raum zu schaffen.

Indessen diese relative Vereinfachung der Steuersysteme läßt regelmäßig einen Spielraum für die Vielheit der Steuern offen, welcher selbst auf dem Versuchsfelde des Radikalismus — in der Schweiz — noch immer groß und bedeutsam genug ist, um zum Nachdenken aufzufordern. Denn wenn der öffentliche Bedarf von Kanton und Gemeinde, hier wie allenthalben im Anwachsen begriffen, seit einer Reihe von Jahren in der Form der „einzigen Steuer" ein widerspenstiges Werkzeug gefunden hat, welches größere Anforderungen zu befriedigen verweigert, wenn in Folge davon der wachsende Bedarf sich genöthigt gesehen hat, die vorgeblich veralteten Steuerformen, welche man so lange verworfen hatte, wieder hervorzusuchen und anzupreisen, wenn namentlich die Finanzen des schweizerischen Bundesstaats niemals aufgehört haben, in den Verbrauchssteuern vermittelst einer umfassenden Besteuerung fast aller Einfuhrgegenstände ihre Hauptgrundlage zu erkennen, ja unter dem Drucke der neuen Bedürfnisse diese Steuerformen energisch weiter entwickelt haben — so ist selbst für diese außerordentlichen Zustände des Staats- und Verfassungslebens die Probe der Erfahrung nicht zu Gunsten der „einzigen Steuer" ausgefallen.

Die Beobachtung der heutigen Staaten würde also dahin neigen, zwar die Richtung auf Vereinfachung des Steuerwesens allgemein bestätigt, dagegen die Konsequenz einer einzigen Steuer abgelehnt zu finden.

§ 253. Diese Beobachtung der thatsächlichen Entwicklung in der Steuergesetzgebung der heutigen Staaten stimmt mit den Einsichten zu-

Digitized by Google

sammen, welche wir aus unseren früheren Erörterungen gewonnen haben.

Eine einzige und ausschließliche Steuer, statt eines Systems von verschiedenen Steuern, entspricht einer Reihe von Anforderungen nicht, welche vom Standpunkte der Gerechtigkeit wie vom Standpunkte der Zweckmäßigkeit gestellt werden*).

Erstens beruht die Steuerleistung, wie wir wissen, auf verschiedenen Gründen der Gerechtigkeit, welche durch eine einzige Steuer sich nicht abfinden lassen. Wenn z. B. der Grundstücksbesitzer die Vortheile zu entgelten hat, welche seinem Grundstücke die Aufwendungen des Gemeindeverbandes oder des Staats zuführen, so kann das nicht durch dieselbe Steuer geschehen, welche derselbe Grundbesitzer zu zahlen hat für den Unterhalt der Schule und der Armen nach Maaßgabe seiner persönlichen Steuerkraft.

Zweitens führt die Erwägung des psychologischen Charakters jeder Steuerlast auf eine lange Bahn steuertechnischer Entwicklungen, vermöge deren die Erleichterung des Steuerdrucks bei einer gegebenen Belastung die Aufgabe einer jeden praktischen Steuerpolitik wird.

Wie jede Lust- und Unlustempfindung im ökonomischen Leben erscheint auch die Steuerzahlung nicht als eine feste mechanische Größe von mathematisch meßbarer Höhe des Druckes auf die Steuerpflichtigen, sondern als eine historische Erscheinung, welche unter dem Einflusse wechselnder Empfindungen der Steuerpflichtigen steht. Die ganze Entwicklung staatsbürgerlicher Gesinnung, Einsicht, Opferfähigkeit, Vaterlandsliebe, im Gegensatze zu den individualistischen Trieben des Einzellebens mit seiner ursprünglichen Roheit oder mit seiner verfeinerten Erwerbs- und Genußsucht steht hier in Frage.

Dieses Verhältniß des steuerfordernden Gemeinwesens zu dem einzelnen Steuerpflichtigen sucht sich seine angemessenen Formen. Ebenso wie die gesammte Entwicklung der Finanzpolitik eine Stufenfolge nothwendig macht, innerhalb deren die Steuer eine verhältnißmäßige Höhe bezeichnet, zumal dann, wenn sie der normale Bestandtheil der öffentlichen Einkünfte geworden ist (1. Buch, 2. Kapitel), ebenso verlangt das Steuerwesen einen Stufengang für seine Entwicklung, welcher sich anschließt an den allmäligen Gang, an die Fortschritte und Rückschritte des Staatsbewußtseins.

Zumal das starke Anwachsen des Steuerbedarfs, welches viel schneller fortzuschreiten pflegt als die Zunahme des staatsbürgerlichen Pflichtgefühls,

*) Gute Bemerkungen bereits bei Justi, Staatswirthschaft II, 293—300.

Digitized by Google

ist ein sich immer wiederholender Sporn für die Verwaltung des Steuerwesens, um angemessene Steuerformen aufzufinden, deren Geschmeidigkeit die Elastizität des Steuerdruckes auf die Probe stellt.

Daraus ergiebt sich eine Reihe von Steuerformen, welche gegenüber dem Ideale der einzigen direkten Steuer, in der die Steuerquelle und das Steuerobjekt zusammenfallen, dem abstrakten Doktrinarismus als sehr unvollkommen erscheinen, während sie doch blos der adäquate Ausdruck der inneren staatsbürgerlichen Unreife des Volkes sind.

§ 254. Drittens aber ist, selbst unter Voraussetzung verhältnißmäßig hoher Reife der Steuerpflichtigen, die Technik der einzigen Steuer auf das Einkommen eine so schwierige, daß es gewisser Ergänzungen in anderen Steuerarten bedarf, um ihren eigenen Gedanken durchzuführen.

Die Beweglichkeit des heutigen Lebens bringt eine Schwierigkeit, ja Unmöglichkeit richtiger und rechtzeitiger Erfassung einer Menge von Steuerkraft hervor, wenn man ihre Heranziehung zu den öffentlichen Lasten von jener einzigen Steuerart abhängig machen will. Es bedarf auch für diesen Zweck anderer, geschmeidigerer Formen, welche dem Wechsel des Aufenthaltes sich anbequemen.

Die Ermittelung des Einkommens aber, die große, bisher noch selten erreichte Aufgabe jeder Einkommensteuer, selbst wenn sie gelöst ist, hat dennoch nicht das Ganze geleistet, worauf es ankommt. Die ganze Aufgabe besteht darin, nicht nur die Größe des Einkommens festzustellen, sondern auch die Beziehung des Einkommens zum Gesammtbedarf jedes einzelnen Steuerpflichtigen. Die Sprödigkeit des bloßen Einkommensmaaßstabes gestattet keinen Einblick in die individuelle Steuerfähigkeit, welche die Folge der individuellen Lebensgestaltung ist. Um diese letztere zu kennen, bedarf die Steuergesetzgebung abermals einer Reihe von Ergänzungen, welche in anderen Steuerformen neben der Einkommensteuer liegen.

Viertens knüpfen sich an die Gliederung eines Staatswesens in höheren und niederen Verbänden, zumal in einem Bundesstaate, eigenthümliche finanztechnische Bedingungen, welche nicht erlauben, jedem dieser Verbände eine einzige, allen gemeinsame Steuerart zur Verfügung zu stellen. Vielmehr wird der Bundesstaat seine besonderen Gründe haben, auf jene einzige Einkommensteuer zu verzichten, aus der Natur seines eigensten Wesens heraus, welches eben nicht vorhanden wäre, wenn die Voraussetzungen für den Einheitsstaat in dem gegebenen Volke erfüllt wären.

Digitized by Google

Fünftens fließen in die Steuerkasse Einkünfte, welche im Zusammenhange der allgemeinen Wirthschaftspolitik entspringen und nach heutigen Anschauungen willkommene und wohlbegründete Steuern sind, welche aber auch in Zukunft, so oft — wie anzunehmen — erneuter Anlaß zu ähnlichen Maaßregeln ist, sich immer wiederholen müssen und daher auch künftig eine Form der Steuern bilden werden. Das Hauptbeispiel für diese Kategorie von Fällen ist das Grenzzollwesen.

§ 255. Damit indessen diese vorläufigen Erwägungen Fleisch und Blut gewinnen, wird es geboten sein, die historisch hervorgetretenen Arten der Besteuerung zu betrachten.

Erst an diesem Stoffe der wirklichen Entwicklung erhalten wir den Maaßstab theils für die Mühsal des Fortschrittes zu abstrakten Idealen hin, theils für den eigenartigen Gehalt und Zweck jeder besonderen Gruppe von Steuern. Ueber den historischen Stufengang der Entwicklung belehrt uns das Zollwesen, das Stempelwesen, das Monopolienwesen, wie diese Steuerformen dem kindlichen Verstande früherer Epochen verständlich werden durch die individuelle Entgeltlichkeit ihrer Anfänge, um ihren wahren Charakter erst dann zu enthüllen, wenn ein Zeitalter größerer staatsbürgerlicher Reife angebrochen ist, und dasjenige als bloße Form zu zeigen, was so lange als der Inhalt erschien. Der Stufengang der Geschichte und dessen wunderbare Wendungen werden uns zu Gemüthe geführt zumal in dem Auf- und Absteigen, in der Ständigkeit und Unständigkeit, dem Verschwinden und dem siegreichen Hervortreten des Schoßes, der Vermögenssteuer, der Einkommensteuer u. s. w., wie diese vollkommensten Formen der Besteuerung verhältnißmäßig früh zu intensiver Ausbeutung und bemerkenswerthem Gedeihen gelangen, um dann nach einem halben Jahrtausend — allerdings für viel größere Staatshaushaltungen als einstmals in den Städten des Mittelalters — ein mühseliges Steuerideal zu werden, welches seine Entfernung von der Wirklichkeit erst ihren Anstrengungen deutlich macht. Dieselbe Mühsal des historischen Stufenganges ist es, in welche uns das Eingreifen der sog. Ertragssteuern versetzt, wenn diese im Anbruche des 19. Jahrhunderts gegenüber der alten direkten Steuer als ein erlösender Fortschritt erscheinen (wie es namentlich in Frankreich der Fall ist), um alsbald in ihrer eigenen Schiefheit, am Maaßstabe der alten direkten Steuer in deren neuer Fassung, zu erscheinen und öfters ganz verworfen zu werden.

Der verschiedenartige Inhalt und Zweck der verschiedenen historischen Steuerarten aber wird sich einer Betrachtung ergeben, welche

Digitized by Google

den historischen Stoff unter den Gesichtspunkten der heutigen Wissenschaft erörtert.

Dem entspricht es, daß wir in dem gegenwärtigen Kapitel an die voraufgehenden Betrachtungen über den werdenden Staatshaushalt (§§ 52 ff.) anknüpfend, eine geschichtliche Uebersicht zu gewinnen suchen, um in dem folgenden Kapitel die Ergebnisse der Geschichte mit den theoretischen Ansichten zu verbinden und dergestalt zu einem historisch wie theoretisch begründeten Steuersystem für die Bedingungen eines heutigen europäischen Staatshaushaltes zu gelangen.

II. Die alten Personalsteuern.

§. 256. Nicht eine Sammlung von allerhand Merkwürdigkeiten, aus allerhand Zeiten und Völkern, wie sie der Kindheitsstufe historischer Forschung eigen zu sein pflegt, ist die Aufgabe dieses geschichtlichen Ueberblicks. Nicht das Auftreten gewisser Steuerarten bei diesem und jenem Volke, zu dieser oder jener Zeit seiner Entwicklung, sondern den Zusammenhang dieser Formen mit dem politischen und finanziellen Entwicklungsgange eines bestimmten Volkes und seiner Verwandtschaft nachzuweisen, ist für uns werthvoll.

In diesem Sinne hat bereits vor einem Jahrhundert K. H. Lang (in seiner historischen Entwicklung der Teutschen Steuerverfassungen seit der Karolinger bis auf unsere Zeiten) die Phasen der deutschen Steuergeschichte Hand in Hand mit den Entwicklungsstufen der Wehrverfassung betrachtet. Der bunte Reichthum von Steuerarten und Steuerformen erscheint dadurch der Zufälligkeit entrückt und der Gesetzmäßigkeit historischer Entwicklung unterworfen.

Auch mag es nicht gerathen sein, die einzelnen Steuerarten, welche in dem Finanzsystem jeder Geschichtsepoche mit einander vereinigt sind, von einander loszutrennen und sie jede für sich zu betrachten. Indessen würde (selbst abgesehen von dem bereits gewonnenen historischen Ueberblick) der Zweck der vorliegenden Erörterung kaum erreicht werden, wenn nicht gewisse Hauptgruppen ausgesondert würden, die den Stoff unseres systematischen Aufbaues zu bilden haben.

Eine solche Aussonderung darf wohl vor allem diejenige Steuergattung für sich in Anspruch nehmen, welche auf eine sehr bedeutsame Art in den Anfängen und in den fernen Zielen des Steuerwesens immer

Digitized by Google

wieder auftaucht. Denn trotz aller Einschränkungen bleibt es wahr, daß jene einheitliche Steuer, zu welcher die tastende Hand des primitiven Staatswesens ebenso greift wie der Radikalismus fortgeschrittener Systeme, vor allen anderen die Steuer der Steuern ist. Es ist nicht minder bemerkenswerth, daß die verschiedensten Anlässe des öffentlichen Bedarfs und der Gerechtigkeit in der Vertheilung der öffentlichen Lasten immer wieder in dieser einen Form vor Alters ihre Verwirklichung gesucht haben, weil sie zunächst die einfachste Form ist.

§ 257. Charakteristisch für die alten Personalsteuern ist die Außerordentlichkeit*) der Veranlassung. Von den ersten Anfängen bis in das 19. Jahrhundert hinein sind sie meistens eine vorübergehende, durch besondere Gründe ungewöhnlichen Bedarfs gerechtfertigte Auflage. Nur sehr langsam ändert sich das. Die deutschen Finanztheoretiker sehen noch beim Ausgange des 18. Jahrhunderts die Steuer als eine außerordentliche Last an, als eine Krankheit, von der es nur leider zweifelhaft sei, ob man von ihr jemals wieder gesunden werde. Thiers spiegelt den modernen Individualismus in der Berührung mit dem Individualismus des Mittelalters wieder, wenn er seinem Widerwillen gegen die direkte Steuer Ausdruck giebt durch die Behauptung, sie sei den barbarischen Völkern eigenthümlich im Gegensatze zu den zivilisirten.

Die älteste Form ist wohl mit dem Lehnsstaate verknüpft. An die Stelle der persönlichen Dienstpflicht tritt**) für Kriegszeiten die Steuer als Ergänzung neben die persönliche Verpflichtung des Vasallen in den Fällen der trinoda necessitas (Loskauf aus der Kriegsgefangenschaft, Ritterschlag des Sohnes des Lehnsherrn, Vermählung seiner Tochter) das adjutorium, scutagium, tallagium. Der übliche deutsche Ausdruck dafür ist „Bede" — nach seinem Wortsinne***) und seiner üblichen lateinischen Uebersetzung (petitio, rogatio, precaria) auf den bittweisen Charakter, wenigstens Ursprung deutend. Wo sie, ihrem Wesen zuwider, die Eigenschaft der Ständigkeit annimmt, verwandelt sie sich in eine Reallast, weil die Ständigkeit einer Personalsteuer für das Freiheitsbewußtsein des Mittelalters das Kennzeichen des Hörigen ist. Und wie wir schon in dem allgemeinen Ueberblick über die historische Entwicklung des öffentlichen Haushalts

*) Vgl. oben §§ 55—56.

**) Vgl. auch Bluntschli, Staats- und Rechtsgeschichte der Stadt und Landschaft Zürich (1838) I, 207.

***) Grimm, Deutsches Wörterbuch, I, 1221.

Digitized by Google

(1. Buch, 2. Kap.) gefunden haben, vermischt sich dieses Abgabenwesen mit den eigenthümlichen Lasten der Hörigkeit, insofern begreiflich, als die Hörigkeit aus der Unfähigkeit zu persönlicher Wehrhaftigkeit entspringt.

Es knüpft an die Traditionen des Lehnswesens an, wenn der große Kurfürst von Brandenburg erst seit dem Jahre 1662, nach langen mühseligen Unterhandlungen mit den Landständen, allmälig dahin gelangt, statt der außerordentlichen Bewilligungen zum Unterhalte des von ihm geschaffenen stehenden Heeres gewisse stehende Kontributionen in seinen Landen einzuführen, neben einer Geldabgabe von 40 Thalern für die Ritterschaft für jedes Pferd zur Ablösung der Heeresfolge bei jedesmaligem Kriegsaufgebot.*)

Wo es Gründe der Steuertechnik zuließen, in den Städten, wurde seit 1667 allgemein statt der Kontribution die Accise eingeführt, welche den Bürgern die Steuerlast erleichterte und den Ertrag steigerte. Die Unzulänglichkeit der Kontribution zeigte sich bereits in den Jahren 1677 und 1679, in welchen alle Landeseinwohner zu einer außerordentlichen Beisteuer, einem „Kopfschoße" herangezogen wurden, der thatsächlich uns als eine Einkommensteuer entgegentritt, wenn wir hören, daß (zu dem Gesammtertrage von 200 000 Thaler) der Kurfürst mit einer Selbsteinschätzung von 1000 Thaler für seine Person, von 500 Thaler für seine Gemahlin und so fort für alle Glieder seines Hauses voranging, um alle Einwohner bis herab zum Satze von 4 Ggr. zu besteuern. Auch wiederholte sich diese Kopfsteuer unter seinem Nachfolger immer häufiger**), wurde aber von Friedrich Wilhelm I. (1715) zum Gegenstand eines förmlichen Verzichtes gemacht und auf den Fall eines wegen der eigenen Lande zu führenden Krieges beschränkt. Vollends hat dann Friedrich der Große ganz andere Wege der Finanzpolitik aufgesucht, um die großen Opfer für seine Kriege bringen zu können und am Ende seiner Regierungszeit den preußischen Staat mit einer reinen Jahreseinnahme von 20 Mill. Thaler auszustatten***). So weit hiebei das Steuerwesen betheiligt war, handelte es sich um jenen Realismus, welcher uns als das Gegentheil direkter Personalbesteuerung erscheint.

Die Kontribution aber wurde von den beiden großen preußischen Königen des 18. Jahrhunderts zum Ausgangspunkte von Reformen gemacht, die im Sinne einer Ertragskatastrirung für die moderne Grundsteuer vorarbeiteten, indem sie theils die Mannigfaltigkeit der auf dem

*) Riedel, Der brandenburgisch-preußische Staatshaushalt, 31 ff.
**) Riedel S. 48 ff.
***) Riedel S. 132.

Digitized by Google

Boden ruhenden öffentlichen Lasten zu vereinheitlichen, theils die Ungleichheit der Belastung des bäuerlichen und des ritterlichen Besitzes einigermaßen aufzuheben suchten*).

§ 258. Verschieden gestaltet sich allerdings schon in jenen Jahrhunderten das alte Personalsteuerwesen unter politischen Bedingungen, welche sich mit ihrer Herauslösung aus der Gebundenheit des Lehnswesens und des daraus sich entwickelnden Territorialstaats den Umständen des heutigen Staatslebens annähern.

Es sind die demokratischen Gebilde in den Urkantonen der Schweiz und in den Stadtstaaten des Mittelalters, welche wir im Auge haben.

Zwar ist auch hier, was wir sonst in jenen Jahrhunderten beobachten, die Regel. Die Steuer ist meistens eine außerordentliche, für besondere Noth- und Kriegsfälle bewilligte Last. Jedoch entwickelt sich im Einzelnen verhältnißmäßig frühe eine dauernde Steuer als fester Bestandtheil des öffentlichen Haushalts.

Fassen wir zunächst die alten Demokratien der Schweiz**) ins Auge, so finden wir Folgendes. Es wurden in den meisten derselben allgemeine Landessteuern als außerordentliches Mittel erhoben, so oft die gewöhnlichen Einnahmen des Landessäckels nicht ausreichten, namentlich in Kriegsfällen. So pflegte in Uri nur in Zeiten der Noth eine Landessteuer beschlossen zu werden. Dieselbe wurde nach altem Gebrauche zunächst auf die Grundstücke gelegt, welche obrigkeitlich gewerthet wurden; die Gültgläubiger mußten dann nach Verhältniß ihrer Forderungen dem Eigenthümer zahlen helfen. Zugleich aber war Jedermann beim Eide verpflichtet, all sein übriges inländisches und ausländisches Vermögen, mochte es in Handschriften, Gülten oder Gewerben bestehen, den hiezu Verordneten anzugeben, bei Strafe der Konfiskation des Verschwiegenen. Aehnlich in Schwyz, Nidwalden u. s. w. In Glarus, wo schon zur Zeit der Burgunderkriege Vermögenssteuern vorkommen, bezeichnet der Religionsvertrag von 1683 als eine hergebrachte Einnahmequelle für den gemeinen Landsäckel die „Anlagen nach den Köpfen und auf die Güter", was man später gewöhnlich die „Hab-, Gut- und Kopfsteuer" nannte. Eine Verbindung der Kopfsteuer mit der Vermögenssteuer, wie sie bei

*) Zakrzewski, Die wichtigeren preußischen Reformen der direkten ländlichen Steuern im 18. Jahrhundert (1887).

**) J. J. Blumer, Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratien oder der Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug und Appenzell. Zweiter Theil (1858) S. 295 ff.

Digitized by Google

dem gemeinen Pfennig des deutschen Reiches bereits im 15. Jahrhundert vorkommt, wie wir sie bei den außerordentlichen Steuern des großen Kurfürsten und Friedrichs I. kennen gelernt haben. Hier aber verwächst die Kopfsteuer in wahrhaft demokratischer Weise mit dem Rechte des „freien Landmannes", so daß sie die Bedingung der Theilnahme an den öffentlichen Rechten wird. Im Laufe des 18. Jahrhunderts wird eine „einfache Landessteuer" (1 von tausend Gulden Vermögen und 1/4 Gulden vom Kopf) regelmäßig erhoben. Um ungleicher Versteuerung zu begegnen, verordnete die gemeine Landsgemeinde 1725, es solle jeder bei Ehr und Gewissen all sein Vermögen, mit einziger Ausnahme von Hausrath und Kleidern, selbst angeben; sollte sich bei einem Erbfalle mehr Vermögen herausstellen, so solle das Verschwiegene dem Lande anheimfallen, zu welchem Zwecke die Obrigkeit ermächtigt wurde, die nöthige amtliche Inventarisirung vornehmen zu lassen.

§ 259. In den Städten des Mittelalters ist Aehnliches, nur wesentlich früher zu beobachten.

In Zürich führt Hans Waldmann, welcher 1483 als Gegner der alten Geschlechter zum Bürgermeister erwählt wird, neben dem Salzregal in der Stadt und ihrem Herrschaftsgebiet (auf der Landschaft) die sog. Reisbüchsen (Kriegskassen) ein, in welche die steuerpflichtigen Bewohner sollen jährlich einen Beitrag abgeben — wodurch zum Voraus auf den Fall des Krieges gesorgt wurde, daß die Kosten desselben desto leichter bestritten werden können*). Allerdings verfällt dieses, durch das demokratische Regiment Waldmann's geschaffene Institut mit dessen Sturz. Indessen ist es doch lehrreich, daß, wie wir wissen, schon der Richtebrief der Bürger von Zürich**) vom Jahre 1304 über das „Gewerf" d. h. die Vermögenssteuer wie von einer oft vorkommenden Steuer redet. So oft — („Swenne") heißt es darin, das Gewerf aufgelegt wird, soll man die Tafeln, da das Gewerf angeschrieben steht, vor allen Bürgern verlesen. Daran schließen sich Bestimmungen über Steuerfreiheit, Steuerpflicht — unter anderem über die gleiche Steuerpflicht der auswärts wohnenden Bürger von Zürich, sie seien Ritter oder Bürger. Im Jahre 1417 wird eine Vermögenssteuer (Gutsteuer) auf drei Jahre angesetzt***), für welche der Große Rath verordnet, es solle Jedermann all sein Gut, liegendes und fahrendes, Haus, Plunder, Kleider und Gewand, nach

*) Bluntschli, Staats- und Rechtsgeschichte der Stadt und Landschaft Zürich I, 354.
**) Archiv für schweizerische Geschichte. Fünfter Band (1847) S. 219.
***) Bluntschli, Rechtsgeschichte I, 401.

Digitized by Google

seinem Werth versteuern, von einem Pfund einen Pfennig, ausgenommen allein den Harnisch, mit dem er gemeiner Stadt wartet. Von Leuten, die sich köstlich tragen oder gutes Gewerb haben und doch wenig Vermögen haben, sollen die Steuerschätzer Gewalt haben nach Gelegenheit des Gewerbes zu nehmen.

Neben dieser „Gutsteuer" bestand eine „Leibsteuer" (Kopfsteuer) von Jedermann. Es scheint, daß im Laufe des 15. Jahrhunderts und weiterhin durch das 16. und 17. Jahrhundert die Steuer *) immer wieder sich dem Charakter einer ständigen Abgabe annähert, um jeweilen, nach jahrzehntelangem Bestande, von dem Unmuthe der Bürger abgeworfen zu werden (nicht ganz unähnlich den Schicksalen, welche nachmals die englische Einkommensteuer im 19. Jahrhundert durchgemacht hat).

In Duderstadt **) erscheint um die Mitte des 15. Jahrhunderts der Schoß als regelmäßiger und erheblicher Bestandtheil der Jahreseinnahme. Jede Jahresrechnung wird eingeleitet durch das Verzeichniß der Schoßpflichtigen, d. h. derjenigen, die von Grundstücken, Haus und Hof, Zehnten, Renten, Zinsen und fahrender Habe (Kleidungsstücke ausgenommen) Steuer zu zahlen haben: die kirchlichen Pfründen und Stiftungen, die Gilden, die Bürger und die nicht bürgerlichen Einwohner (medewoner), die auswärts wohnenden Bürger, die Juden und die auswärts liegenden Höfe. Zu Michaelis, beim Beginn jedes Rechnungsjahres, stellt der Kämmereischreiber die Schoßliste auf und danach wird dann der Schoß in zwei Terminen erhoben. Wer das Schoßgeld nicht bezahlte, verlor das Braurecht für das Jahr oder er mußte den vierten Theil des Schoßes als Strafe zuzahlen. Der Schoß bildete über die Hälfte der gesammten Jahreseinnahme. Schon 1435 und 1438 giebt es Erörterungen über die Erhöhung des Schoßes zwischen Rath und Gilden. Die letzteren verlangen, daß Erbe und Gut (das Vermögen) höher besteuert werde als der Erwerb der Handwerker; sie setzen durch, daß die Einschätzung vor den neun Gildemeistern geschehe. Bei der Verwickelung der Stadt in mancherlei Fehden wird neben dem gewöhnlichen Schoß ein Extraschoß (hulpe, hulpegelt), der etwa $^1/_5$ des erstern beträgt, erhoben und zwar zu wiederholten Malen in der Zeit von 1443 bis 1456. Für die Gilden wird das die Handhabe, weitere Betheiligung am Stadtregiment zu beanspruchen und in der That die Einführung der sog. Viermänner durchzusetzen, um die Kämmerer zu kontroliren, ja zu verdrängen.

---

*) G. Meyer von Knonau, Der Kanton Zürich von den ältesten Zeiten bis auf die Gegenwart (1846) II, 257.

**) Julius Jäger, Duderstadt gegen Ende des M.A. (1886) S. 21 ff., 42 ff.

Digitized by Google

§ 260. Eins namentlich ist es, was dem heutigen Betrachter der alten Personalsteuern den engen Zusammenhang des Vergangenen mit dem Gegenwärtigen lebendig macht — nämlich die schwankenden Bemühungen, um die Einschätzung der Steuerpflichtigen durchzuführen*). Widersprüche zwischen einem hochgespannten Vertrauen zu der Rechtschaffenheit der Pflichtigen auf der einen Seite und strengen Strafmaaßregeln auf der andern Seite. Nahe bei einander ein Wechsel von Ort zu Ort, manchmal von Jahrzehnt zu Jahrzehnt.

Ad. Smith**) nennt als Beispiele für die ausnahmsweisen Bedingungen, unter welchen nach seiner Ansicht die Einkommensteuer zulässig ist, die Steuern von Hamburg, Zürich, Unterwalden, Holland. Von Hamburg erzählt er, daß (ähnlich wie bis in die neueste Zeit in Bremen) jeder Pflichtige sich selber einschätzt und die schuldige Summe (¼ Prozent vom Vermögen) in die öffentliche Kasse legt, indem er über die Richtigkeit einen Eid leistet, ohne die Summe zu nennen. Daß man im Allgemeinen annimmt, diese Steuer werde mit großer Gewissenhaftigkeit bezahlt***), erklärt Smith daraus, daß dies Gemeinwesen klein, das Vertrauen des Volkes zu der Obrigkeit groß, die Ueberzeugung von der Nothwendigkeit der Steuer verbreitet ist. Von Zürich berichtet er, und ähnlich von anderen Schweizer Kantonen, daß hier jeder Bürger unter

---

*) Vgl. K. Zeumer, die deutschen Städtesteuern im 12. und 13. Jahrhundert (1878) S. 61 ff.

**) Wealth of Nations book V, chap. II.

***) Bereits Machiavelli hat, in überschwänglichem Tone, dieses System der Steuerzahlung der deutschen Städte gefeiert (Discorsi I, 55; vgl. K. H. Lang, Ursprung S. 166; K. Knies, Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft 1852, 276). Er vergleicht die darin bewährte Tugend mit der Vaterlandsliebe der alten Römer. „Wenn die deutschen Städte," berichtet er, „einer Summe Geldes zu öffentlichen Zwecken bedürfen, so entwerfen die Magistrate eine Verordnung, daß jeder Einwohner ein oder zwei Prozent von seinem Vermögen zu bezahlen habe . . . Darauf erscheint ein jeder vor den Einnehmern dieser Abgaben und wirft, nachdem er einen Eid geschworen, daß er die von ihm zu leistende Summe bezahlen wolle, so viel in eine verschlossene Büchse, als er nach seinem Gewissen bezahlen zu müssen glaubt, ohne daß irgend ein anderer Beweis gefordert wird. Daraus läßt sich schließen, welche Rechtschaffenheit und Religion noch bei diesen Menschen vorhanden ist." Machiavelli fügt hinzu: „Diese Unverdorbenheit der Sitten verdient um so mehr unsere Bewunderung, als sie heutzutage nur noch in Deutschland übrig ist; vermuthlich liegt der Grund darin, daß sich dieses Land der Kaufmannschaft enthält, keinen Verkehr mit seinen höchst verdorbenen Nachbarn, den Franzosen, Italienern und Spaniern hat und zufrieden mit seiner Nahrung, Kleidung und heimischen Produkten zu Hause bleibt, ohne fremde Sitte nachzuäffen." Man sieht, diese Erklärung ist eine wesentlich andere, als diejenige des Ad. Smith, zum Theil eine entgegengesetzte.

Digitized by Google

Eid öffentlich den Betrag seines Vermögens angiebt — eine Maaßregel, welche einer Handel treibenden Bürgerschaft wie der hamburgischen als die äußerste Härte erscheinen würde, dagegen einem sparsamen und nüchternen Volke wie den Schweizern ganz unverfänglich scheine.

In Wahrheit ist mit diesem Gegensatze der Volksart und der Berufsart, welchen Smith konstruirt, die Sache nicht erledigt. Innerhalb der Schweizer Kantone und öfters bei den kleinsten Abständen des Ortes sind diese Einrichtungen verschieden.

Im Züricher Richtebriefe vom Jahre 1304 wird, wie wir wissen, die öffentliche Verlesung der eingeschätzten Beträge vorgeschrieben. Aber von der Zeit des 15. Jahrhunderts berichtet Bluntschli *), die Steuer sei von dem Pflichtigen ungezählt in eine Schüssel geworfen, und fügt hinzu (was A. Smith von Hamburg sagt), persönliches Vertrauen auf der einen Seite und die Scheu vor öffentlicher Kunde über die Größe des Vermögens der Einzelnen lagen jener Form zu Grunde. Dicht daneben wiederum, auf der Landschaft von Zürich, in dem Landstädtchen Elgg war das Steuerrecht ganz anders eingerichtet. Wenn Vogt und Räthe meinen, es habe einer auf Eid sein Vermögen zu niedrig angegeben, so darf jeglicher Bürger das Gut um den angegebenen Betrag „an sich ziehen und erkaufen" **).

Im Kanton Glarus wiederum ***) war 1725—1735 die Selbsteinschätzung herrschend; aber 1735 wurde eine Kommission ernannt, welche die Veranlagung von sich aus zu besorgen hatte, und 1764 wurde die Einschätzung durch die Gemeindevorsteher zum Gesetze gemacht zufolge Beschluß der Landsgemeinde. Dann wurde, wegen Klagen über die Ungleichheit der Versteuerung, im Jahre 1781 die Selbsttaxation wieder eingeführt und 1794 bestätigt, jedoch nur, um 1796 als „allzustrenge" abermals beseitigt und abermals durch die amtliche Einschätzung ersetzt zu werden.

III. Die Zölle.

§ 261. Wenn die Erörterungen des voraufgehenden Abschnittes uns diejenige Art der Steuern vorführen, in deren einfachem Wesen es

---

*) Rechtsgeschichte II, 29.

**) Herrschaftsrecht von Elgg von 1535, Art. 56, 5. Aehnlich bereits 1345 Stendal, vgl. § 56.

***) Blumer, Demokratien II, 297.

Digitized by Google

liegt, die Anfänge und das Ende, die ersten Versuche und die Ideale der Besteuerung mit einander in niemals unterbrochener Kontinuität zu verknüpfen, ja durch alle Epochen der Geschichte hindurch ihre Natur unverändert zu behaupten — so haben wir in dem Zollwesen eine Steuerart, welche gerade umgekehrt so beschaffen ist, daß sie den ganzen Wechsel des Staatswesens und des Staatshaushaltes in sich selber spiegelt.

Zunächst sind die Zölle nach ihrem ursprünglichen Wesen, so sehr wie irgend eine Gattung der Abgaben des primitiven Staatshaushaltes, ein individueller Entgelt für individuelle Vortheile*). Sie sind die Bezahlung, welche der Einzelne dem Landesherrn schuldet, für Herstellung und Sicherheit der Straßen, Flüsse, Brücken, Häfen, Märkte. Ob man sie mit Gneist**) aus der Polizeigewalt (Friedensbewahrung) herleitet, oder ob man die technische Seite der Leistung betont — in jedem Falle ist es bezeichnend für die Natur dieser Abgaben, daß sie fortdauernd ins Privatrechtliche auszuarten neigen, indem die Geltendmachung des Zollrechts in ebenso viele Hände fällt als sich stark genug fühlen, Zölle zu fordern.

Dieses Ueberwuchern des im öffentlichen Rechte Begründeten in das Privatrecht und wiederum des Berechtigten in das Rechtlose bildet von frühe her den Gegenstand obrigkeitlicher Verbote.

Die Kapitularien des fränkischen Reiches sprechen von vielerlei Zöllen: Brückenzoll, Flußzoll, Hafenzoll, Straßenzoll, Räderzoll, Lastthierzoll, Fußgängerzoll, Marktzoll u. dgl.***). Daß diese und andere Zölle bereits damals überhand genommen haben und vielfach mißbräuchlich erhoben werden von großen und kleinen Herren, darauf weist die Verfügung, daß auf offener Straße, wo weder eine Brücke noch eine Flußüberfahrt ist, überhaupt kein Zoll erhoben werden darf†); oder die andere Verfügung, daß kein Zoll erhoben werde, der nicht von Alters hergebracht ist††). Wie hier die Herrscher des fränkischen Reiches die Unterthanen gegen die Zollbedrückungen der Mächtigen schützen und in stets erneuten Verboten die Erfolglosigkeit ihrer Vorschriften bezeugen, so bildet in England unter den normännischen Königen dieses einen Gegenstand der Beschwerden gegenüber den Königen. In der Magna Charta ist es ein Bestandtheil der von Johann beschwornen Rechte des

*) Joh. Falke, Die Geschichte des deutschen Zollwesens S. XIII.

**) Engl. Verwaltungsrecht (1867) S. 41.

***) Pontaticum, rivaticum, portaticum, plateaticum, rotaticum, saumaticum, pedagium, foraticum.

†) Capitul. l. III c. 54.

††) Capitul. l. V c. 202.

Digitized by Google

englischen Volkes *), daß alle Kaufleute freies Geleit haben sollen, aus England zu gehen und nach England zu kommen, sich aufzuhalten und zu reisen durch England sowohl zu Lande als zu Wasser, zu kaufen und zu verkaufen „ohne allen malis toltis per antiquas et rectas consuetudines" d. h. gegen die alten und rechten Zölle. Die Zurückdrängung des Zollwesens auf das von Alters Gewohnte (consuetudines) verbindet sich mit diesem Begriffe so fest, daß der herrschende Name dafür im Englischen aus dem Worte für „Gewohnheitsrecht" (coutume, custuma, custom) entspringt. Der Betrag war zur Zeit Johanns noch unbedeutend; in seinem vierten Regierungsjahre wurden die Zölle für 1000 Mark Silber verpachtet **).

§ 262. Wir können nun an dem Kontraste der englischen Entwicklung***) mit der deutschen deutlich verfolgen, wie sich das Zollwesen unter dem Einflusse einer geordneten, einheitlich zusammengefaßten Staatsgewalt zu demjenigen entwickelt, was der heutige Staat darin sieht, zu einer Form öffentlichen Entgeltes genereller Art, also der Besteuerung, und zwar von Verbrauchsgegenständen bei dem Ueberschreiten der Landesgrenze, insbesondere bei der Einfuhr; einer Form der Besteuerung, welche andersartige Zwecke als den finanziellen Zweck nicht ausschließt, ja unter Umständen in den Vordergrund stellt.

Der lehrreiche Kontrast Englands gegen Deutschland zeigt sich in der Frühzeitigkeit der entsprechenden Entwicklung auf englischem Boden; zeigt sich selbst darin, daß in England der Name sich früher spaltet, indem die niederdeutsch-sächsische Bezeichnung „toll" von frühe her gebraucht wird, um (bis zur Gegenwart) die individuellen Entgelte und theilweise geradezu privatrechtlichen Entgelte, wie Brückenzölle, Wegezölle, Kanalzölle u. dgl. zu benennen; während für den Begriff des Einfuhr- und Ausfuhrzolles im Sinne des neueren Staatswesens die Bezeichnung

*) Gneist, Engl. Verwaltungsrecht S. 287.

**) Madox, History of the Exchequer p. 529. Sinclair, Hist. of the public Revenue I, 100.

***) Eine reichhaltige Darstellung des historischen Details über Ursprung und Entwicklung des englischen Zollwesens auf Grund archivalischer Quellen giebt Hubert Hall, A History of the Custom Revenue in England from the earliest times to the year 1827 (bisher 2 Bände, London, 1885). Hall zeigt das Durcheinanderspielen und den langsamen Abklärungsprozeß der individuellen Entgelte zu öffentlich-rechtlichen Einnahmen, also zu Steuern in der besonderen Form der Zölle, und zu wirthschaftspolitischen Maaßregeln für Regelung der Ausfuhr und Einfuhr, also zu Schutzzöllen u. s. w.

Digitized by Google

„custom“ gebraucht wird. In Deutschland dagegen kennzeichnet die ununterschiedliche Benennung dieser verschiedenen Entgelte als „Zoll“ den vielhundertjährigen Wirrwarr des Staatslebens und des öffentlichen Rechts. Nicht die Vereinfachung des Ein- und Ausfuhrzollwesens selber ist hier in Frage, war sie doch in England, wie anderswo, zu einer äußersten Buntscheckigkeit entwickelt und hat Pitts Customs-Consolidationsgesetz (1787) doch noch 1200 einfuhrzollpflichtige Artikel neben 50 ausfuhrzollpflichtigen enthalten. Aber der Begriff dieses Zolles war längst zu erwünschter Einfachheit gelangt, während man in Deutschland die gleiche Entwicklung Jahrhunderte lang vergeblich angestrebt hatte. Er war dazu gelangt, weil die einheitliche Staatsordnung die einheitliche Ordnung des Abgabenwesens, weil der öffentlich-rechtliche Charakter des Staatswesens den öffentlich-rechtlichen Charakter der Steuer aus dem ursprünglichen individuellen Entgelte heraus entwickelt hatte. In Deutschland ist der Verlauf der Sache ein langsamerer.

Wie die Kapitularien des fränkischen Reiches, so richtet sich die um die Ausbildung der Reichshoheit kämpfende Gewalt der deutschen Kaiser wider die Auswüchse des Zollwesens. Bedeutungsvoll ist *) die durch Friedrich II. auf dem Reichstag zu Regensburg (1235) aufgerichtete Ordnung, welche verfügt, alle Zölle auf dem Lande und auf dem Wasser, die nach dem Tode Heinrichs, es sei von wem und wo es wolle, aufgerichtet sind, sollen gänzlich absein, außer es beweise der Inhaber vor dem Kaiser, daß er den Zoll zu heben Recht besitze. Zuwiderhandelnde sollen bestraft werden wie Räuber und Verderber der öffentlichen Straße. Andererseits werden die Zollberechtigten verpflichtet, Brücken und Straßen zu bessern und den Durchreisenden Frieden und Sicherheit zu schaffen.

Die Reichsordnungen der folgenden Jahrhunderte zeigen, wie die Mißbräuche im Zollwesen mit der Erschütterung der Reichshoheit sich vergrößern. Die Reichsordnung Kaiser Sigismunds (1430) schärft abermals den Rechtsgrund der Zölle als einer individuellen Gegenleistung ein. Endlich inmitten des Verfalls wird ein denkwürdiger Versuch gemacht, ein Reichszollwesen herzustellen, welches dem Reichsgedanken mit kühnem Griff aufzuhelfen, aber eben darum über das Maaß der gegebenen Umstände hinauszugreifen bestrebt war. Es ist der Plan Karls V.**), ein Grenzzollsystem an den Grenzen des Reiches zu errichten mit einem Zollsatze von 4 Prozent für alle ein- und ausgehenden Waaren, mit Befreiung aller für den Gebrauch des täglichen Lebens unentbehr-

*) Falke, D. Zollwesen S. 38 ff.

**) Falke S. 60 ff., vgl. Ranke, Deutsche Geschichte VI, 36.

Digitized by Google

lichen Nahrungsmittel, dagegen mit Heranziehung aller Reichsgenossen*), selbst des Kaisers und der Kurfürsten (1522). Dieser Plan scheiterte, wie im Allgemeinen an den Schwierigkeiten des damaligen Reiches, so insbesondere an dem Widerspruch der Reichsstädte, welche darauf hinwiesen, daß vor allen andern Nationen das deutsche Reich in seinem Innern mit vielfältigen großen Zöllen beschweret sei und der Handel eine solche fernere Last nicht zu tragen vermöge.

In der That war in Deutschland jetzt erst eine Zwischenstufe zu überwinden. Das Territorialfürstenthum war in der Ohnmacht der Reichsgewalt zu solcher Stärke gediehen, daß die Reform erst durch diese Zwischenbildung hindurch gehen mußte, um von da aus allmälig sich auf das Reichsganze auszudehnen.

§ 263. Was dem deutschen Reiche nicht gelungen war, gleich anderen europäischen Staaten und Reichen das mittelalterliche Zollwesen zum staatswirthschaftlichen Grenzzollsystem umzugestalten, das mußte für Deutschland zuvörderst durch die Territorialfürsten geleistet werden. Wir verweilen kurz bei der Politik desjenigen Fürstenthums, welches vor allen anderen berufen war, aus dem Einzelstaatswesen heraus den Reichsgedanken wieder zu erwecken — Brandenburg-Preußens**).

Alle historische Entwicklung geht stufenweise vor sich; das große Ziel wird erreicht, indem zuerst die kleineren Ziele gewonnen werden, welche eine Etappe auf seinem Wege sind. Das einheitliche Wirthschaftsgebiet des Reiches ist der Abschluß einer Bewegung, der die Zusammenschließung des Territoriums Jahrhunderte früher als Vorstufe dient. Das Territorium selber hat als Voraussetzung und Vorbild das geeinte Wirthschaftsgebiet der mittelalterlichen Stadt. Das Zollwesen bildet für diese Entwicklung ein hemmendes und ein förderndes Element: der Fortschritt besteht darin, daß die jeweilen sich zusammenschließenden Wirthschaftsgebiete — die Stadt, dann das Territorium, zuletzt das Reich —

*) Aehnlich verpflichtet der „gemeine Pfennig" des deutschen Reiches jeden Fürsten, Erzbischof, Edelmann, Beamten gleich den Bürgern und Bauern; allerdings ein Grund mehr zum Widerstande der Reichsstände gegen seine Bewilligung. Die gesetzliche Anerkennung der Steuerfreiheit der Reichsunmittelbaren in Gesetzen des 19. Jahrhunderts entspricht daher nicht sowohl den Rechtsbegriffen des Mittelalters als der Entartung dieser Rechtsbegriffe in späteren Jahrhunderten (Lang, Ursprung S. 190).

**) Schmoller, Studien über die wirthschaftliche Politik Friedrichs des Großen (Jahrbuch 1884—1887). Derselbe, Die Handelssperre zwischen Brandenburg und Pommern im J. 1562 (Zeitschrift f. preuß. Geschichte 1882).

Digitized by Google

das hemmende Element nach außen kehren und dadurch eine Förderung ihrer wirthschaftlichen Einheit bewirken. Ein schroffer Egoismus nach außen läßt die Stadt, dann das Territorium, in England, Frankreich u. s. w. das Reichsganze erstarken. Das Zollwesen und sein Gebrauch im Dienste des eigenen Gebiets gegen alle Fremden ist ein wesentliches Mittel zu diesem Zweck. So schließt die Wirthschaftspolitik der mittelalterlichen Stadt das Vorbild für die Zollpolitik der großen Reiche ein oder zunächst der Territorien. Das sog. Merkantilsystem ist nicht blos eine Erscheinung des 17.—18. Jahrhunderts; sein tieferer Sinn ist diese Tendenz, welche sich stufenweise durchsetzt, vom Mittelalter bis in die neueste Zeit. Es ist nicht eine vorübergehende Doktrin eines einzelnen Zeitalters, sondern der Ausdruck eines unwandelbaren Bedürfnisses nach zielbewußter Gestaltung der Volkswirthschaft zu einem einheitlichen Ganzen*).

Die Handhabe für die hohenzollerschen Fürsten in der Entwicklung ihres territorialen Zollwesens war das von Kaiser Friedrich III. denselben für ihre brandenburgischen und fränkischen Lande 1456 ertheilte Recht, die bestehenden Zölle nach Gefallen zu erhöhen, zu verlegen, neue aufzusetzen, Wein, Bier und anderes, das man in ihren Landen braucht und durchführt, zu besteuern. Den ersten Versuch im Großen, dies Privileg zu nutzen, hat Albrecht Achill 1472 gemacht. Sein Plan war politisch und finanziell gleichmäßig scharf durchdacht. Der neue Tonnenzoll sollte ganz unabhängig von allen alten bestehenden Zöllen durch fürstliche Beamte in den Städten erhoben werden: nur eine kleine Anzahl vielkonsumirter Waaren, nämlich Fische, Heringe, Wein, Honig, Schmalz, Talg, Fleisch, Theer und was man sonst in Tonnen führt, sollte je 3 Groschen pro Tonne geben; das Bier wurde frei gelassen, weil es das wichtigste Industrie- und Exportprodukt der brandenburgischen Städte war. Der Zoll sollte das Wesen eines Grenzzolls haben, indem er immer nur bei einer Zollstätte bezahlt wurde und dann die verzollte Waare frei ließ. Der Widerstand der Städte gegen diesen Plan war ein ähnlicher wie nachmals der Widerstand gegen das Reichszollprojekt Kaiser Karls V. Aber das 16. Jahrhundert ist dann erfüllt von einer langen Reihe gleichartiger Bemühungen der Brandenburgischen Kurfürsten, welche Erfolg haben. Insbesondere wird der Lenzer Kornzoll zu einem allgemeinen Kornausfuhrzoll (1569) entwickelt und blieb das ganze 16. und 17. Jahrhundert das wesentlichste Stück der kurfürstlichen Kammer. Er war zeitweise an Dänemark für 200 000 Reichsthaler verpachtet.

---

*) Vgl. hiezu K. G. Kries, Hist. Entwicklung der Steuerverfassung in Schlesien (1842) S. 72—84.

Digitized by Google

Es geschah in der Mark dasselbe, was in Pommern, was in allen größeren Territorien geschah. Den beherrschenden Gesichtspunkt bildeten die Landesinteressen und Landesfinanzen, die freilich in einen nothwendigen Interessengegensatz zu den Nachbarstaaten, im Einzelnen zu den eigenen Städten und dem heimischen Handel traten. Ein Zollsystem, welches finanzielle und wirthschaftspolitische Zwecke vereinigte, in beiderlei Richtung aber als Werkzeug für die harte Arbeit diente, die das neuere Staatswesen gestaltete.

§ 264. Die territoriale Zollpolitik wird in Deutschland abgeschlossen durch die Entwicklung des Zollvereins, welcher der Zolleinheit des neu erstandenen Reiches vorarbeitet. An die Stelle der Zollkämpfe des 17. und 18. Jahrhunderts*) tritt die Gemeinsamkeit der Zollpolitik und der Zollgrenzen zwischen den einzelnen deutschen Territorialstaaten**).

In Preußen, welches der Kern des Zollvereins werden sollte, begannen unmittelbar nach den Befreiungskriegen die vorbereitenden Schritte (1816) zur Reform des Zoll- und Steuerwesens. Am 11. Juli 1816 werden die Wasserzölle, die Binnenzölle, die Provinzialzölle — zunächst in den alten Provinzen aufgehoben und dabei wird zum ersten Male die Absicht der Regierung ausgesprochen, „ein allgemeines und einfaches Grenzzollsystem statt der in älteren Zeiten gebildeten, verwickelten Zoll-, Durchgangs- und Handelsabgabenverfassung" einzuführen. Die Absichten der Regierung begegneten sich mit den Wünschen der gewerbetreibenden Bevölkerung, wie denn am 27. April 1818 eine Adresse der niederrheinischen Fabrikanten darüber klagt: „von allen Märkten Europas sind unsere Gewerbe durch Zolllinien ausgeschlossen, indeß alle Gewerbe von Europa in Deutschland einen offenen Markt halten." Am 28. Mai 1818 kam das neue Zollgesetz zu Stande.

Dasselbe***) hatte für das weitgestreckte Gebiet des preußischen Staates zunächst die Aufgabe einer einheitlichen Zollgrenze†) zu lösen,

---

*) Joh. Falke S. 269 ff.

**) Gustav Fischer, Ueber das Wesen und die Bedingungen eines Zollvereins (Jahrbücher für Nationalökonomie 1864). Falke S. 348 ff. Fr. List, Ges. Schriften (1850) II, 15—62. Fr. Nebenius, Denkschrift für den Beitritt Badens zum Zollverein. 1833.

***) J. G. Hoffmann, Die Lehre von den Steuern (1840) S. 340 ff. Dieterici, Z. Geschichte der Steuerreform in Preußen 1810—1820 (1875) S. 197 ff. S. 112 ff.

†) Am 8. Mai 1768 erst erschien eine Deklaration, wonach an der Grenze überall

Digitized by Google

trieb aber bei der zerstückelten Lage der einzelnen Gebietstheile eben dadurch zu der Nothwendigkeit eines Zollvereins mit den benachbarten deutschen Staaten hin. Die Zollgrenze, welche Preußen im Jahr 1819 zu bewachen hatte, dehnte sich über 1073 Meilen hin; bereits zu Ende des Jahres 1837 hatte der Zollverein, mit 25½ Millionen Bevölkerung, wovon Preußen wenig über die Hälfte besaß, im Ganzen eine Zollgrenze, die blos 1064 Meilen betrug.

Der Tarif von 1818 unterschied anfänglich einen Zoll (vom Bruttogewichte der Waaren) und eine Verbrauchssteuer vom Nettogewichte; der Zoll betrug regelmäßig ½ Thaler für den Zentner; die Verbrauchssteuer meist etwa zehn Prozent des Werths der Waaren. (Die Ausfuhr war frei, mit wenigen Ausnahmen.) Schon 1821 zog man Zoll und Verbrauchssteuer zusammen zu einer „Eingangsabgabe".

Dieser Tarif ebenso wie seine Nachfolger im geeinten Zollgebiet der deutschen Staaten hat den zweiseitigen Charakter eines Finanzzolles und eines mäßigen Schutzzolles. Der Eingangszoll ist die zweckmäßige Form, theils Verbrauchsabgaben zu erheben von Gegenständen, deren Verbrauch als geeignetes Symptom der Steuerkraft gilt, theils durch dieselben Abgaben Schranken zu errichten gegen die freie Mitwerbung ausländischer Produkte auf dem heimischen Markte. Die Mischung dieser beiden Zwecke, denen die Zollgrenze sich willfährig erweist, entsteht — auch da, wo sie nicht beabsichtigt war — bei allen Artikeln, welche im Inlande wie im Auslande erzeugt werden, sei es nun, daß der Schutzzoll finanzielle Erträge abwirft von den ausländischen Einfuhren, sei es, daß der Finanzzoll als Schutzmaaßregel für die inländische Produktion wirkt. Die Konsequenz des rein finanziellen Zolles tritt erst dann ein, wenn im Sinne des Freihandels jede Schutzmaaßregel für die inländische Produktion aufgegeben ist und der Eingangszoll sich auf solche Waaren beschränkt, die im Inlande nicht hervorgebracht werden. Die meisten der heutigen Staaten, von Großbritannien abgesehen, haben diese Stufe der Zollpolitik, so nahe sie ihr manchmal zu sein glaubten, noch nicht erreicht, sie haben vielmehr gerade in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren sich von ihr entfernt und besitzen ein Zollsystem, welches man neuerdings wegen der Durcheinandermischung der beiden Zwecke wohl als das „gemischte" bezeichnet hat.

Indessen beide Zwecke, ob nun durcheinandergehend oder getrennt, stellen die öffentliche Funktion des Zollwesens dar, welche in dem ge-

---

Zollämter errichtet werden sollten; vgl. Dieterici S. 13. Das erste Edikt behufs einheitlichen Zollgebiets und Beseitigung der Binnenzölle am 26. Okt. 1805.

Digitized by Google

reisten Staatshaushalte an die Stelle der ursprünglichen Markt-, Fluß- und Straßenzölle getreten ist, wie die Grenze des geeinten Wirthschaftsgebietes an die Stelle der mittelalterlichen Sondergebilde*).

IV. Die Accise.

§ 265. Noch im preußischen Zolltarife vom Jahre 1818 tritt uns die Scheidung von Zoll und Accise entgegen. Die letztere Bezeichnung dient von dem Mittelalter her als üblicher Ausdruck für das, was wir heute Verbrauchssteuer nennen. Sie entspricht dem früheren Worte**) Ungelt (indebitum), welches in den früheren Jahrhunderten vorherrschend war. Aber schon in einer Urkunde von 1340 braucht man das Wort „Zyse" gleichbedeutend mit „Ungelt"***). Seit dem 15. Jahrhundert wird „Accise" (oder häufiger in der bequemeren Form „Zise") allmälig eine übliche Bezeichnung. Ebenso wie der Name des „Ungelt" wird dieser Name sowohl auf diejenigen Verbrauchsgegenstände bezogen, welche von außen in das Steuergebiet eingehen und beim Eingange versteuert werden, als auf solche, welche im Innern hervorgebracht werden und daher auch im Innern zu versteuern sind.

Der Gebrauch hat jedoch, bei der Uebertragung dieser Steuerart von den mittelalterlichen Städten auf die Territorien, zumal in Brandenburg-Preußen, dasjenige mit Vorliebe als Accise zu benennen sich gewöhnt, was in den Territorien des 17. und 18. Jahrhunderts einer

*) Wie überhaupt, so zeigt auch an diesem Punkte die Schweiz am spätesten und intensivsten die Zustände des Mittelalters. Ein Bericht des eidgenössischen Zollrevisors J. C. Zellweger an die Tagsatzung über das schweizerische Zollwesen vom 31. Mai 1823 sagt: „In der ganzen Eidgenossenschaft sind der bestehenden Zoll-, Weg- und Brückengelder über vierhundert, welche das bunteste Gemälde bilden. Bald sieht man Weg- und Brückengelder von der Bespannung, von den Wagen, bald von dem Gewicht oder von den Waaren bezogen; ja es giebt sogar Beispiele, wo von jedem angespannten Pferd bis auf das Vierfache bezogen wird, je nachdem es die eine oder andere Waare zieht. Bald sieht man unter dem Namen Zölle, Geleit, Fuhrleiten-, Bruchgeld, Trattengeld, Weg-, Brücken-, Sustgeld eine Kumulation von Gebühren u. s. w." Der Staatsschreiber von Zürich, J. H. Hottinger, welcher diesen Bericht anführt, bemerkt im Jahre 1847 (Der Staatshaushalt der schweizerischen Eidgenossenschaft und ihrer einzelnen Republiken S. 118), derselbe sei 1847 im Ganzen genommen ebenfalls noch wahr.

**) Vgl. oben § 55.

***) Lang, Ursprung S. 169.

Digitized by Google

Verbrauchsbesteuerung vorzugsweise anheimfiel — die inländischen Erzeugnisse für den täglichen Bedarf. Theils war in jenen Zeiten der Verbrauch ausländischer Erzeugnisse nicht erheblich genug, theils und namentlich war die Landesgrenze so ungünstig gestaltet, daß eine wirksame Ueberwachung der Grenze behufs Versteuerung der eingehenden Waaren unmöglich erschien*). Die Erhebung der Verbrauchsabgaben wurde auf die Städte beschränkt, welche dieserhalb mit Barrièren vom Lande abgeschlossen waren; das platte Land aber wurde dadurch zu dieser Besteuerung herangezogen, daß es seinen Bedarf an städtischen und ausländischen Erzeugnissen in den Städten einkaufte. Erst die angemessene Entwicklung der Zollgrenze des Landes, die Zunahme des internationalen Verkehrs und damit des Verbrauchs von ausländischen Erzeugnissen, dazu die fortschreitenden Empfindungen der Gerechtigkeit einer stärkeren Belastung des steuerfähigeren Verbrauchs an ausländischen Produkten gegenüber dem Bedarf an inländischen Erzeugnissen — erst diese Entwicklung hat in Preußen den Begriff der Accise dem Begriffe der Eingangsabgabe (1821) gegenüber treten lassen und eine selbständige, vorzugsweise wichtige Form der Verbrauchsbesteuerung neben der im Inneren des Landes erhobenen Verbrauchssteuer oder Accise in den Eingangszöllen geschaffen.

§ 266. Wie die Personalsteuer macht die Accise den Stufengang aus den loseren Formen der *außerordentlichen* Bewilligung, des freiwilligen Geschenkes, der gelegentlichen Extrasteuer, hinüber zu der festen Institution eines dauernden Bestandtheils der Finanzen durch. Hier wie dort ein allmäliges Auswachsen des Knochengerüstes aus der anfänglichen gallertartigen Substanz.

Der Name „Ungelt" (indebitum) will selber bedeuten eine Abgabe, die man nicht von Rechts wegen schuldet. Während diese Abgabe aber in den mittelalterlichen Städten bald zu einem ständigen Element des öffentlichen Haushalts heranwächst, bleibt sie in den Territorien ebenso wie die „Kontribution" für Jahrhunderte eine jeweilen von den Ständen auf einige Jahre bewilligte Last**).

---

*) J. G. Hoffmann, Die Lehre von den Steuern S. 341.

**) *Gliemann* (Die Einführung der Accise in Preußen, Zeitschrift für die ges. Staatswiss. 1873, 178) sagt: „Als Territorialsteuer ist das Ungelt jünger, als städtische Abgabe dagegen älter als die Bede, so daß, wenn die Territorialsteuern von direkten zu indirekten sich fortbildeten, die Kommunalsteuern den umgekehrten Verlauf gehabt

Digitized by Google

Die Bierzise ist bei der Verbreitung des Bierkonsums ein beliebter Gegenstand dieser ständischen Bewilligung. Im Jahre 1467 bewilligen die brandenburgischen Stände dem Kurfürsten eine Bier-Zise auf sechs Jahre. Im 16. Jahrhundert tritt sie allmälig in steter Wiederkehr auf die Tagesordnung der ständischen Verhandlungen*). Zunächst waren die Stände noch gar nicht geneigt, sie für eine auf immer übernommene Last anzusehen, vielmehr erklärten sie unter anderem in Schlesien ausdrücklich (1546), die Bewilligung solle nach Ausgang der vier Jahre „ganz und gar tod und abe sein". Indessen der Erfolg war anders; die Steuer hörte nicht nur nicht auf, sondern sie stieg schnell und bedeutend (1546—1585 von 1—6 Groschen für das Faß). In Brandenburg-Preußen gewinnt die Accise feste Gestalt erst in der späteren Zeit des großen Kurfürsten (§ 62), nachdem sie im 15. und 16. Jahrhundert, in dem größten Theile des 17. Jahrhunderts, Gegenstand beständig wiederkehrender Verhandlungen zwischen Kurfürst und Ständen gewesen war. Sie ist für die städtische Bevölkerung das Korrelat der „Kontribution", sie wird für die gesammte Bevölkerung eine Ergänzung derselben.

§ 267. Lotze sagt einmal, wo er in seinem Mikrokosmos von dem Kommen und Gehen und Wiederkommen der philosophischen Systeme redet, daß Gedankenkreise, die längst dagewesen und vor dem verbreiteten

---

haben." Er kann sich auf W. Arnold, Verfassungsgeschichte der deutschen Freistädte (II, 139) berufen, welcher sagt: „Die älteste und lange Zeit einzige städtische Steuer war die, daß von den gewöhnlichsten Lebensbedürfnissen, vom Getreide, Wein und Bier, eine kleine Abgabe entrichtet werden mußte, die ursprünglich in natura geleistet wurde. Direkte Steuern sind in den Städten weit jüngeren Ursprungs." Uebereinstimmend und sehr entschieden R. Sohm (Conrad's Jahrbücher 1880, XXXIV, 260): „von dem Ungelt war die städtische Finanzverwaltung, wie in Basel, so in allen übrigen deutschen Städten, ausgegangen." — Wenn man beobachtet, wie bis ins 19. Jahrhundert hinein die preußische Accise an die Thore der Städte geknüpft war, um hier für den Staat erhoben zu werden, so liegt es nahe, den technischen Grund der frühzeitigen Erhebung einer Accise in den geschlossenen Städten des Mittelalters im Gegensatz zum platten Lande als Erklärung der Priorität anzunehmen, im Kontraste zu den Schwierigkeiten einer Accise auf der Landschaft; während die Abneigung gegen Personalsteuern außerhalb der Städte mindestens ebenso groß oder wohl größer war wie in denselben. Ob freilich die Ansicht von Arnold, Sohm und Anderen sichergestellt ist, wage ich nicht zu entscheiden. Nicht derselben Ansicht scheint K. Zeumer zu sein (Deutsche Städtesteuern 1878, S. 91—94).

*) Kries, Histor. Entwicklung der Steuerverfassung in Schlesien S. 63 ff. Ueber Sachsen vgl. Gliemann, Zeitschrift für die ges. Staatswiss. 1873, 189.

Digitized by Google

Mißfallen zurückgetreten waren, dann nach Verlauf einiger Jahre wieder hervortreten und dem kurzen Gedächtniß der Menschen als neu erscheinen, gleich einem Kleide, das man in den Schrank gehängt, um nach Verlauf etlicher Monate in scheinbarer neuer Frische wieder hervorgeholt zu werden.

Nicht blos philosophischen Systemen wird dieses Schicksal zu Theil. In allen anderen Gebieten menschlichen Denkens und Schaffens geschieht das Gleiche. In den Staatsverfassungen wie in den einzelnen Gebieten der Staatsverwaltung wiederholt es sich. Die republikanische Staatsform war im 18. Jahrhundert in Verruf gekommen, angesichts der argen Mißbräuche in den wirklichen Republiken Europas. Erst die Unabhängigkeit der Vereinigten Staaten und die neuen Freiheitsideen des Revolutionszeitalters hoben sie aus der allgemeinen Verachtung empor zum Gegenstande einer allgemeinen Begeisterung.

Im Steuerwesen ist es bis zur Stunde ähnlich gegangen. Von wechselnder Gunst sind ihre Haupterscheinungsformen getragen und hintangesetzt worden; in einseitiger Begeisterung hat man sich seit Jahrhunderten der einen Gattung zugewendet, um die andern mit unverdienter Geringschätzung zu behandeln. Hier, wie anderswo, wird die Reife des Denkens sich darin bewähren, daß sie die Uebertreibungen der Zeitläufte vermeidet und das angemessene Gleichgewicht zwischen Lob und Tadel findet.

Wie wir seit dem Zeitalter der Physiokraten das Dogma der einzigen Steuer zu Ansehen gelangen sehen, wie dasselbe in unserem Jahrhundert allmälig die Gestalt der einzigen Einkommensteuer annimmt, welche alle anderen Steuerarten ersetzen soll, wie wir in der That unter begünstigenden Umständen einen großen Einfluß dieses Dogmas in wirklichen Verfassungen und Gesetzgebungen neuerdings bemerken — so war es im 17. Jahrhundert die Accise, welche Gegenstand eines verbreiteten Enthusiasmus wurde, dessen Denkmal uns in einer umfangreichen Literatur hinterlassen ist, eines Enthusiasmus, der gar nicht zu wissen schien, wie die Accise unter diesem oder anderem Namen von lange her bestand, in den Städten bis tief in das Mittelalter zurückging.

Jetzt freilich sollte diese Steuerart weiter ausgedehnt, für die größeren Bedürfnisse des sich entwickelnden Staatswesens umgestaltet werden. Nicht blos einzelne Artikel, wie Bier, Getreide u. dgl., sondern die Gesammtheit aller Artikel des Verbrauchs sollte in sie begriffen — es sollte eine „Universalaccise" eingeführt werden. Hier, wie so oft, kam der Antrieb von dem Beispiele des Auslandes, von Ländern, welche im Wohlstande

Digitized by Google

und in den öffentlichen Einrichtungen dem eigenen Lande voraus waren. Man sah in dem Beispiel die Erlösung von den unsäglichen Scherereien und Härten der Personalsteuer.

Man sah vom Standpunkte des Staatsganzen darin ein wirksames Mittel zur Herstellung der Gleichheit in der Steuerbelastung, zur Beseitigung der Steuerbefreiungen der privilegirten Stände. Schon in der mittelalterlichen Stadt war das Ungelt beliebt geworden für die Verwaltung des Gemeinwesens, da es ein Mittel war, die Steuerfreiheit der Geistlichkeit zu beseitigen. Jetzt bediente sich seiner das Fürstenthum im Kampfe gegen die Exemtion der Ritterschaft.

Auch daran beobachten wir wieder die Wandlungen der historischen Epochen unter dem Einflusse ihrer wechselnden Lebensbedingungen, daß eine Steuerform, welche zu ihrer Zeit das Mittel ausgleichender Gerechtigkeit gewesen, insofern sie nach ihrem Theile zum mindesten die absolute Steuerfreiheit beseitigt, in einem späteren Zeitalter, nachdem die rechtliche Steuerfreiheit überwunden ist und nur noch in dürftigen Resten schlechte Erinnerungen wachruft, daß diese selbe Steuerform jetzt dem volksfreundlichen Radikalismus das Stichwort für die relative Steuerentlastung der Reichen wird und darum bekämpft wird.

§ 268. Der wachsende Wohlstand, welcher sich in dem Genusse mannigfaltiger Dinge zeigte, die über des Lebens Nothdurft hinausgingen, lenkte das Auge der Staatsmänner immer entschiedener auf die Accise hin. Schon Colbert*) vereinigte die volksfreundlichen Bemühungen um Erleichterung der Salzsteuer mit einer nachdrücklichen Belastung des Tabaks, des Weines und ähnlicher Gegenstände. Während er auf der einen Seite durch die ganze Dauer seiner Finanzverwaltung hin erfolgreich um Ermäßigung der Salzsteuer bemüht ist, weil Salz ein nothwendiges Lebensmittel sei, betont er die Zweckmäßigkeit der Weinsteuer als einer Belastung dessen, was nicht nothwendig zum Leben gehört. Er wendet seine Aufmerksamkeit dem Tabak zu, errichtet im Jahre 1674 das Tabakmonopol, sucht dessen Erträge zu steigern — die Steuer sei um so gerechter, als es Jedermann freistünde, Tabak zu rauchen oder nicht —; verweist auf die höheren Erträge der Tabaksteuer in den Nachbarstaaten Frankreichs und faßt eine Summe von $1^1/_2$ Mill. Livres dafür ins Auge, während der bisherige Ertrag blos $^1/_2$ Mill. erreichte.

Das Steuerreformprojekt des Marschall Vauban (1698) strebt

*) Vgl. Zeitschrift für die gesammte Staatswiss. 1869.

Digitized by Google

mit seinem Königs-Zehnten zwar eine große Vereinfachung des damaligen französischen Steuersystems an; aber der volksfreundliche Standpunkt desselben läßt die neuen, mannigfaltigen Genußmittel der wohlhabenden Leute in den Vordergrund treten. Die Steuern auf Tabak, Branntwein, Thee, Kaffee, Chokolade, auf Kleiderpracht, Karossen, Perüken, auf Wein und Bier will er erhalten oder neu eingeführt wissen, weil sie „impôts volontaires" seien, weil sie Bedürfnisse belasten, die von der Willkür jedes Einzelnen abhängen, ja, weil sie nur Strafen des Luxus, der Eitelkeit oder der Unmäßigkeit seien*).

Dieses Verbrauchs- und Luxus-Steuerwesen war damals bereits hoch entwickelt in dem Lande, welches durch seinen Reichthum alle anderen Länder überragte, in Holland**). Die Zahl der Steuern war eine so enorme, daß der englische Gesandte William Temple (1672) berichten konnte, wer ein Gericht Fische in Holland esse, der müsse darin

*) Dîme royale, édit. Eug. Daire. Economistes financiers du XVIII siècle, 1843 p. 99 f.

**) In England wird unter Karl I. die erste umfassendere Accise auf Bier, Wein, Obstwein, Tabak (1643) eingeführt (W. Vocke, Geschichte der Steuern des britischen Reiches 1866 S. 360 ff.). Der Hauptartikel scheint damals noch Bier gewesen zu sein, worauf die Accise 1 Shilling für jedes Faß starken Bieres (im Preise von 8 Shilling) legte; Tabak wird, zusätzlich zu den schon bestehenden Eingangszöllen, mit 4 Shilling für das Pfund Sterling Werth belegt (2 Shilling für Tabak aus englischen Kolonien). Vgl. Cobbett's Parliamentary History of England vol. III (1808) p. 115, wonach Vocke zu berichtigen ist. Sinclair (History of the Public Revenue I, 46) vermuthet den Anlaß zur Einführung der Accise in dem Erfolge der holländischen Accise. Es wurde 1643 feierlich erklärt, daß beim Ende des Krieges die Accise wieder aufgehoben werden sollte; bei der längeren Dauer des Kampfes wurde aber auch Brot, Fleisch, Salz und vieles andere belastet, Brot und Fleisch dann später wieder freigelassen. Gegen Ende des 17. Jahrhunderts folgt eine weitere Ausbildung der Accise. Unter Wilhelm und Anna wird bereits ein Ertrag von 1—1½ Mill. Pfd. erreicht. Im Jahre 1733 ist der Eindruck dieser Steuerart so weit gestiegen, daß Walpole einen Plan der „General-Accise" vorlegt (Sinclair II, 28), welcher alle Eingangsabgaben ersetzen soll. Der Plan begegnet großen Schwierigkeiten, der Unwille des Volkes über die zugemuthete „Knechtschaft" bringt ihn zu Falle; aber noch ein halb Jahrhundert später rühmt ihn Sinclair. Und in der That hat darin der Gedanke des Freihandels sich auf eine ganz moderne Art Luft gemacht, getrieben allerdings durch die damaligen Mißstände des Zollwesens: von dem Rohertrage der Zölle um diese Zeit (3½ Mill. Pfd.) ging an — meist schmuggleriſchen — Rückzöllen 2 Mill. Pfd. ab u. dgl. m. Die Accise machte, auch ohne Walpole's Plan, große Fortschritte — in der Höhe der Sätze, in der Ausdehnung auf vielerlei Artikel, und im Ertrage. Dieser letztere hat im Jahre 1792 die Summe von 10 Mill. Pfd. erreicht, im Jahre 1810 aber 25 Mill. Von George Canning (1822) datirt dann die Epoche der Entlastung nothwendiger oder verbreiteter Verbrauchsartikel, der Vereinfachung der Accise und der Konzentration auf einige ergiebige Gegenstände.

Digitized by Google

dreißig verschiedene Steuern bezahlen*). Noch Justi sagt: es ist in Holland keine Sache zum Lebensunterhalt und Nothdurft zu haben, die nicht fünf- bis sechsmal Abgaben bezahlt hätte.

Das Beispiel Hollands und des Brandenburg benachbarten Kurfürstenthums Sachsen ist es auch, welches den maaßgebenden Einfluß auf die Finanzpolitik des Großen Kurfürsten und seiner Nachfolger übt.

§ 269. So wurde seit dem Ende des 17. Jahrhunderts die „General-Accise" eine staatliche Steuer-Institution, mit deren Handhabung ursprünglich die Organe der städtischen Selbstverwaltung (die aus der Mitte des Raths und der Bürgerschaft gewählten Direktoren) vom Fürsten betraut waren, zu deren Erhebung die technische Vorbedingung in den städtischen Umfassungsmauern lag, oder in den diese ergänzenden neu errichteten Barrièren. Was immer an Erzeugnissen durch diese Barrièren eingeführt wurde, entrichtete eine Verbrauchssteuer. Insbesondere erlegte man beim Einbringen des Getreides sog. Umschüttegelder und versteuerte dasselbe nachher weiter, wenn es über die Mühle ging, nach Verschiedenheit des Gebrauchs. Das Schlachtvieh ward nach dem Eingange unter Aufsicht gestellt und beim Schlachten nach Verschiedenheit der Art und des Gewichts versteuert. Außerdem zahlte selbst das Kleinste Thor-Accise beim Eingange: Eier, Obst, Erdbeeren, Heidelbeeren und Pilze. In den meisten Landestheilen wurden Schlächter und Bäcker auf dem Lande gar nicht geduldet.**)

Die preußische Accise beruhte auf dem Grundsatze, das ganze Land durch die Städte zu besteuern, und war mit der zünftigen Gewerbeverfassung insofern innig verflochten, als sie voraussetzte, daß die Gewerbe nur in den Städten betrieben werden, das platte Land nur durch diese mit einheimischen und fremden Fabrikaten und Handelswaaren versehen werde, daß also Städter und Landleute auf diesem Wege zur Verbrauchssteuer herangezogen würden.

Sie war, wie alle übrigen Einrichtungen im Staate, provinziell verschieden, wurde jedoch im Einzelnen sehr gut verwaltet, lieferte große Ueberschüsse und war „eines der wirksamsten Hülfsmittel, denen Preußen

*) Observations upon the united provinces, cap. VII. Ein holländischer Schriftsteller bestätigt die Aeußerung Temple's als wörtlich wahr: Dialogue sur les impôts en Hollande (1688), vgl. E. Laspeyres, Gesch. der volkswirthsch. Anschauungen der Niederländer (1863) S. 217 ff.

**) J. G. Hoffmann, Lehre von den Steuern S. 315 ff.

Digitized by Google

die Erhebung zu seiner Größe verdankte, durch die Geldquellen, welche sie zum Kriege lieferte"*).

Indessen schon der Staatsminister Struensee urtheilte über das Zoll- und Accisewesen, dessen Chef er war, es sei wie ein durch blinden Zufall entstandenes Chaos. Im Jahre 1817 bestanden allein in den alten Provinzen 57 Zoll- und Accisetarife, die noch sämmtlich Gesetzeskraft hatten und sich auf 2775 besteuerte Gegenstände erstreckten**). In Preußen und außerhalb war die Accise wegen der damit verbundenen Plackereien, nach dem Worte des Finanzministers von Bülow, verschrieen. Die Aufhebung der alten Gewerbeverfassung und damit des gewerblichen Privilegs der Städte schuf eine neue Prägravation der Städte durch die alte Accise, und vermehrte dadurch die Unzufriedenheit.

Die Reform ging auf eine Beseitigung dieses alten Systems und auf eine Ersetzung desselben durch wenige nicht drückende einträgliche Verbrauchssteuern (Mehl, Fleisch, Bier, Wein, Branntwein, Tabak). Nach Bülow's Entwurf sollte die Steuer sich auf die Produktionsstätten beschränken, wo aber dies nicht durchführbar war (Fleischkonsum auf dem Lande), durch andere Steuer ersetzt werden. Die Steuerkommission des Staatsraths ging in ihrem Bericht vom 20. Juni 1817, welcher den Entwurf Bülow's erörterte, noch weiter, indem sie die Mahlsteuer gänzlich beseitigen wollte***), die Fleischsteuer wenigstens in der vorgeschlagenen Art verwarf, die übrigen wenigen Verbrauchssteuern des Entwurfs als zu lästig modifizirte und deren Ertrag herabsetzte. Sie bekämpfte die Ansicht Bülow's, daß die Mahlsteuer nur als ein Vorschuß zu betrachten sei, welchen die arbeitende Klasse auf den Arbeitslohn wirft; sie fand auch in den übrigen Verbrauchssteuern, obwohl sie nicht ebenso nothwendige Gegenstände treffen als das Brot es ist, eine unverhältnißmäßige Belastung der ärmeren Volksklasse gegenüber der wohlhabenderen. Sie trat obenein der Erhebungsweise der Mahlsteuer (in den Mühlen) als unzweckmäßig entgegen, billigte dagegen eine Besteuerung des Weizenbrotkonsums der Wohlhabenden durch eine fixirte Backsteuer der Bäcker.

---

*) Immediatbericht des Finanzministers von Bülow vom 14. Januar 1817 (Dieterici S. 65 ff.).

**) Ebenda S. 69.

***) Die Mahlsteuer werde, sagt der Bericht, eine zu gehässige Stimmung in dem Volke erregen; sie betreffe das erste Lebensbedürfniß, besteure die physische Existenz des Menschen, bei dem armen Mann überdem noch in einem viel höheren Grade als bei dem wohlhabenden, weil jener mehr Brot genießt als dieser. Weder das in Steuern so erfindungsreiche England noch Frankreich in den Zeiten seiner ärgsten Tyrannei haben gewagt eine solche Steuer einzuführen. Dieterici S. 135.

Digitized by Google

Die Biersteuer und die Branntweinsteuer sollten ebenfalls fixirt, die erstere auch ermäßigt werden. (Der Entwurf wollte etwa 18 Prozent des Werthes in Form der Malzsteuer erheben.)

Der Bericht des Staatsraths stellte sich also auf einen, dem System der alten Accise so entgegengesetzten Standpunkt, wie möglich. Während er Bülow's Entwurf für ein mäßiges Schutz- und Finanzzollsystem (meist 10 Prozent, ausnahmsweise bis 30 Prozent des Werthes, aber nach dem Gewicht tarifirt) zustimmend begutachtete, wollte er an inneren Verbrauchssteuern so wenig wie möglich haben, theils wegen der Ueberbürdung der unteren Klassen, theils wegen der Belästigung des Verkehrs. Noch weit mehr als das Finanzministerium jener Jahre neigte er auf die Seite eines vereinfachten direkten Steuersystems, ganz im Sinne des Zeitalters, welches von der jungen Wissenschaft der Nationalökonomie und Finanz beeinflußt war*).

§ 270. Das Ergebniß mehrjähriger Verhandlungen fand endlich in der Gesetzgebung der Jahre 1818—1820 seine Gestalt.

Der jährliche Gesammtbedarf des preußischen Staats betrug damals 51 Mill. Thaler. Davon wurden 10 Mill. durch Einkünfte aus Do-

*) Bülow antwortete auf den Bericht des Staatsraths u. a.: „Es ist eine unumstößliche Wahrheit, daß die jetzigen Bedürfnisse der Staaten seit Errichtung der stehenden Heere nicht mehr durch direkte Abgaben allein zu bestreiten sind. Es ist ebenso wahr, daß die indirekten Abgaben eine Grundlage der Größe und des Wohlstandes derjenigen Staaten waren welche sich ihrer, sowie der Realabgaben überhaupt, zur Deckung des gewöhnlichen Haushalts bedienen und Personalabgaben nur als Ausnahme von der Regel in außerordentlichen Fällen wählen. England und das alte Holland dienen hier als Beispiele, und Preußen wäre ohne die indirekten Steuern gewiß nicht, was es ist. Aber Preußen kann auch ohne bedeutende indirekte Steuern nicht bleiben, was es ist. Die indirekte Steuer allein ist im Stande, die Bedürfnisse eines Heeres zu befriedigen und uns in dem wehrhaften Zustande zu erhalten, welchen eine Ausdehnung von Memel bis Saarlouis erfordert. Preußen muß seiner Existenz entsagen, wenn es sich auf direkte Abgaben beschränkt. Welches auch unsere Zukunft sein wird — Kriege waren, Kriege werden sein . . . und für diese spare man die direkten Steuern auf, wie es England und Holland that — die Vaterlandsliebe überwiegt dann die Schwierigkeit der Erhebung in gewöhnlichen Zeiten. . . . Eine Auflage auf Brot, Fleisch und Kleider wirkt wie eine unmittelbare Auflage auf den Arbeitslohn, wird daher nicht von dem Arbeiter selbst, der sie verbraucht, sondern von dem, der den Arbeiter braucht, vorgeschossen, und dieser findet wieder seine Entschädigung in dem Preise der Waaren. — Bei den Abgaben von Bier und Branntwein zahlt der Arbeiter die Steuer nur dann, wenn er so viel erübrigt hat, um Bier und Branntwein zu kaufen . . ." Dieterici, 166 ff.

Digitized by Google

männen u. dgl. gedeckt; der Rest von 41 Mill. war durch Steuern zu decken und zwar 8 Mill. aus den Eingangsabgaben laut Gesetz vom 26. März 1818, ferner 5 Mill. aus den inneren Verbrauchssteuern von Branntwein, Braumalz, Weinmost und Tabaksblättern nach dem Gesetze vom 8. Februar 1819, gegen 4 Mill. aus dem Salzhandel, 3½ Mill. aus Stempelsteuern (Gesetz vom 7. März 1822), 10 Mill. aus den alten Grundsteuern, 6½ Mill. aus der Klassensteuer (Gesetz vom 30. Mai 1820), 1¾ Mill. aus der Gewerbesteuer (Gesetz vom 30. Mai 1820), endlich — nach Gesetz von demselben Tage — die Mahl- und Schlachtsteuer 2¼ Mill. Thaler.

Hienach war in der endgültigen Gestalt der Gesetzgebung eine Vermittlung eingetreten zwischen den Anschauungen des Finanzministeriums und denen des Staatsraths, zwischen den der Praxis näher stehenden Ansichten, welche die Accise in gereinigter Gestalt zu konserviren bemüht waren*), und den abstrakt liberalen Ansichten des Zeitalters, welche in dem Berichte des Staatsraths (unter Vorsitz von Wilhelm von Humboldt) zum Ausdruck kamen. Für die im ursprünglichen Entwurf vorgeschlagene Besteuerung des Mehls und des Fleisches trat die Personalsteuer in der Gestalt der Klassensteuer ein. Nur für die größeren Städte (das Gesetz benennt 132) sollte ergänzend die Mahl- und Schlachtsteuer eintreten, weil die Beweglichkeit und Mannigfaltigkeit einer solchen städtischen Bevölkerung die Einschätzung zur Klassensteuer als zu schwierig erscheinen ließ**). Hier aber sollte die Steuer von Mehl und Fleisch in Gestalt der Thor-Accise erhoben werden.

Daneben waren 5 Mill. Thaler aus den inneren Verbrauchssteuern auf Branntwein, Bier, Wein, Tabak, und 4 Mill. aus dem Salzmonopol ins Auge gefaßt. Die Eingangszölle (in Höhe von 8 Mill.) waren von vorneherein größerer Einmüthigkeit begegnet. Die Verbrauchssteuern trugen also insgesammt etwa die Hälfte zu dem Steuerbedarf bei.

§ 271. Die Mahl- und Schlachtsteuer, welche ein halbes Jahrhundert lang in Preußen bestanden hat, war in folgender Weise geordnet.

---

*) Fast in allen Ländern, sagt das Promemoria zu den Gesetzentwürfen über die Steuerausgleichung und Regulirung des Abgabenwesens von 1820, haben die großen Städte für ihre Kommunalbedürfnisse längst Abgaben auf Getränke, Fleisch und andere Lebensmittel gelegt, die eine Beobachtung des Eingangs unter den Thoren nothwendig machen; man ist daran gewöhnt und findet keine erhebliche Störung des Verkehrs darin. Dieterici S. 274.

**) J. G. Hoffmann, Lehre von den Steuern S. 159.

Digitized by Google

Sie knüpfte an die herkömmliche Thor-Accise an; schon damals*) war allgemein die Besorgniß verbreitet, daß die Preise von Brot und Fleisch nicht entsprechend sinken würden, wenn die darauf liegende Steuer aufgehoben würde. Dagegen waren Personalabgaben, wie die Klassensteuer, eine ungewohnte Last, welche zu festen Terminen auf einmal forderte, was bisher pfennigweise im Preise von Brot, Fleisch u. s. w. entrichtet worden war. Andererseits knüpfte jetzt die Technik der Steuererhebung für Mehl und Fleisch an die Bedingungen der gewerblichen Arbeitstheilung, an die Konzentration des Mahlens und Schlachtens an, wie sie (zumal in jener Zeit) auf dem platten Lande und in den kleinen Städten Preußens vielfach noch nicht entwickelt war. Der größte Theil der Bürger ließ hier für den eigenen Bedarf selber einschlachten, großentheils sogar das Brotkorn selber vermahlen und den eigenen Teig bei den Bäckern verbacken. Statt der in dieser Mehrzahl der Fälle eintretenden noch größeren Belästigung zog man die Personalsteuer vor. In den westlichen Provinzen war, auch in größeren Städten und ohne diesen Anlaß, die Neigung für die Personalsteuer relativ überwiegend. Im Ganzen fiel auf etwa sechs Siebentel der preußischen Bevölkerung die Klassensteuer, auf den Rest die Mahl- und Schlachtsteuer.

Der Betrag der Schlachtsteuer war etwa 3 alte Pfennig auf das Pfund Fleisch; der durchschnittliche Jahresverbrauch an Fleisch 70 Pfund auf den Kopf der schlachtsteuerpflichtigen Bevölkerung in Preußen**); mit großen Abständen in den einzelnen Landestheilen (Berlin 113 1/3 Pfd., Rheinprovinz 75 Pfd., Pommern 52 Pfd.). Der Ertrag der Steuer jährlich (im Durchschnitte der Jahre 1833—38) 1 1/6 Mill. Thaler.

Die Mahlsteuer betrug auf Roggen etwa 9 1/2 Prozent, auf Weizen 18 2/3 Prozent des durchschnittlichen Preises. Man berechnete im Jahre 1821 auf den Kopf der mahlsteuerpflichtigen Bevölkerung einen durchschnittlichen Jahresverbrauch von 77 Pfd. Weizen und 191 1/2 Pfd. Roggen. Der Ertrag der Steuer war (im Durchschnitte der Jahre 1833—38) 1 1/2 Mill. und vertheilte sich auf die einzelnen Landestheile derart, daß in der Provinz Brandenburg 357 alte***) Pfennig (Berlin 410), Sachsen 304, Pommern 289, Preußen 235, Schlesien 225 Pfennig jährlich auf den Kopf der mahlsteuerpflichtigen Bevölkerung kamen.

*) J. G. Hoffmann, Lehre von den Steuern S. 319 ff., 160 ff.

**) Hoffmann S. 332 ff.

***) 360 Pfennig = 1 Thaler = 3 Mark.

Digitized by Google

§ 272. Nach der älteren preußischen Steuerverfassung war der Betrieb der Brauerei und Brennerei*) auf dem Lande unbesteuert; in den Städten lagen erhebliche Abgaben darauf. Es bestand daher ein finanzielles Interesse, diese beiden Gewerbezweige den Städten vorzubehalten, was jedoch nur insoweit möglich war, als die Landgüter nicht (wie so oft) die Berechtigung zum Brauen und Brennen erhalten hatten. Durch Edikt vom 28. Oktober 1810 wurden die städtischen Abgaben vom Brauen und Brennen auf die ländlichen Anstalten übertragen. Wie sonst wurde auch auf diesem Gebiete die vorläufige Steuerreform des Jahres 1810 nach dem Kriege eingehender erörtert und durch Gesetz vom 8. Februar 1819 festgestellt, hinsichtlich der Erhebungsform für Branntwein durch nachfolgende Verordnungen vom 1. Dezember 1820 und 10. Januar 1824 ergänzt.

Die Branntweinsteuer sollte für ein Quart Branntwein von 50 Grad Stärke 15 Pfennig (von denen 288 auf 1 Thaler) betragen. Sie sollte von dem Maischraume erhoben werden, d. h. von dem Gefäße, in welchem die mehligen Substanzen eingemaischt werden, um Weingeist zu entwickeln, und zwar für jedesmal, wo neu eingemaischt wurde. Man berechnete im Jahre 1820, daß ein Quart Branntwein einen Maischraum von 25 Quart brauche. Bereits 1824, denn 1838 sah man sich wegen fortschreitender Ausnutzung des Maischquantums veranlaßt, den Satz zu erhöhen ($^1/_{16}$ Thaler für 20 Quart Maischraum laut Ordre vom 16. Juni 1838). Den kleinen ländlichen Brennereien wurde eine Ermäßigung auf 8 Neuntel, später (1838) auf 5 Sechstel des vollen Satzes zugestanden. Der Ertrag war in den Jahren 1833—38 durchschnittlich $5\,^1/_4$ Mill. Thaler, davon Brandenburg allein 1 Mill.

Die Biersteuer ist in ähnlicher Weise veranlagt wie die Branntweinsteuer. Sie wird vom Braumalze erhoben und zwar zur Höhe von $^2/_3$ Thaler für den Zentner Malz beim Einmaischen. Für ländliche Brauereien, die für den Hausbedarf Bier produziren, ist die Erleichterung gegeben, daß sie sich mit der Steuerbehörde über eine jährliche Abfindungssumme einigen. Das Einkommen aus der Besteuerung des Braumalzes betrug (abzüglich der Rückvergütungen) im Durchschnitte der Jahre 1833—38 $1\,^1/_4$ Mill. Thaler, darunter Brandenburg 282,000 Thaler, Preußen 180,000 Thaler, Posen 67,000, Pommern 49,000, Westphalen 50,000, Rheinprovinz 199,000 Thaler. Hoffmann berechnet für seine Zeit einen Durchschnittsverbrauch von jährlich fast 10 Quart Branntwein auf den Kopf neben 30 Quart Bier in Preußen (1833—38). „Einiger-

*) Hoffmann, S. 262 ff., 276 ff.

Digitized by Google

maßen erheblich" ist der Bierverbrauch in den verkehrsreichen und ansehnlichen Städten, daher in Brandenburg 55 Quart, in Sachsen 53 Quart, gegen 20 Quart in Pommern, 19½ Quart in Posen, 12¾ Quart in Westphalen. Es ist die Zeit vor dem Aufschwunge oder dem Wiedererwachen der Brautechnik in den deutschen Städten, welche dann später gezeigt hat, wie entwicklungsfähig die Konsumtion bei fortschreitender Technik und fortschreitendem Wohlstande sein kann. Auch dem Steuersatze nach war die Branntweinsteuer beträchtlicher; sie betrug wirklich die Hälfte des durchschnittlichen Preises, während die Biersteuer nur ein Sechstel betrug.

§ 273. Das Gesetz über die Getränkeabgabe vom 8. Februar 1819 regelte auch die Besteuerung des im Inlande gewonnenen Weines.

Man verzichtete wegen der lästigen Kontrolmaaßregeln auf die einträglichere Steuerform, welche in eigentlichen Weinländern (Süddeutschland, Schweiz) verbreitet ist, die Besteuerung bei dem Uebergange in den Großhandel oder in die Schankwirthschaften. Andererseits konnte bei der großen Verschiedenheit des jährlichen Ertrages (von 1 : 20) nicht die mit Reben bepflanzte Bodenfläche das Steuerobjekt bilden; man wählte dazu das Quantum des jährlich erzeugten Weins, mit sechs Abstufungen des Satzes je nach der Qualität des bebauten Bodens (¼ Thaler bis 1⅛ Thaler für den Eimer von 60 Quart).

Der Ertrag der Weinsteuer war unter anderem in den Jahren 1829: 204,000 Thaler, dagegen 1830: 9000 Thaler, 1831: 16,500 Thaler, 1835: 224,000 Thaler — im Durchschnitt der Jahre 1829—38: 116,000 Thaler.

Die Unverhältnißmäßigkeit dieses Ertrages gegenüber den großen Schwierigkeiten der Erhebung und der Belästigung einer großen Anzahl meist sehr armer Weinbauern lag schon damals zu Tage. Aber damit zugleich doch auch der Konflikt der Zweckmäßigkeit und der Gerechtigkeit, angesichts der eingreifenden Besteuerung des Branntweins, dann auch des Bieres.

Nicht unähnlich gestaltete sich die Besteuerung des inneren Tabakbaues. Das Gesetz vom 8. Februar 1819 schrieb eine Steuer von 1 Thaler für den Zentner trockener Blätter vor, welche Jeder zu zahlen hatte, der mehr als 5 Quadratruthen (seit 1828 mehr als 6 Quadratruthen) mit Tabak bepflanzte. Die lästigen Mittel der Kontrole gegen Verheimlichung des steuerpflichtigen Tabaks veranlaßten die Kabinetsordre vom 29. März 1828, welche den Flächeninhalt des mit Tabak bepflanzten Landes zum Maaßstabe der Steuer machte, indem sie je nach

Digitized by Google

dem mittleren Ertrage vier Klassen der Fruchtbarkeit mit Sätzen von 3, 4, 5, 6 Silbergroschen für je 6 Quadratruthen belegte, die Einschätzung des Bodens aber kreisweise durch die Behörden bewirken ließ. Der Steuerertrag war in den Jahren 1829—38 durchschnittlich 150 000 Thaler, wovon die Hälfte aus der Provinz Brandenburg.

§ 274. Zu den hier hervorgehobenen Gegenständen der inneren Verbrauchsbesteuerung, wie sie bei der grundlegenden Neugestaltung des preußischen Steuerwesens in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts eingerichtet wurde, ist in den darauffolgenden Jahrzehnten ein Verbrauchsartikel hinzugekommen, welcher als eine Frucht der neuen Technik in die Geschichte der deutschen Landwirthschaft und Industrie mächtig eingegriffen und an die Stelle eines Kolonialprodukts siegreich das Erzeugniß des eigenen Landes gesetzt hat.

Es ist der Rübenzucker.

Noch im Jahre 1841 meinte J. G. Hoffmann*), es sei an einen Ersatz der Verbrauchssteuer auf indischen Zucker durch Besteuerung der inländischen Zuckerbereitung gar nicht zu denken; die Zuckerbereitung aus Runkelrüben könne nur so lange vortheilhaft bleiben, als der indische Rohrzucker durch außerordentliche Zeitverhältnisse ganz unmäßig vertheuert werde; obenein könne ein Gewerbe, welches in vielen kleinen im ganzen Lande zerstreuten Anstalten betrieben werde, niemals mit der Ausgiebigkeit besteuert werden, wie ausländische Waaren vermittelst der Einfuhrabgaben; der Rohrzucker aber sei von allen im deutschen Zollvereine eingehenden Genußmitteln das finanziell einträglichste u. s. w.

Die Entwicklung eines halben Jahrhunderts redet zu uns eine andere Sprache**). In dem Campagnejahr 1836—37 gab es 122 Rübenzuckerfabriken in Deutschland, welche 1408 Tonnen Rohzucker produzirten, dagegen im Jahre 1884—85 : 408 Fabriken, welche 1,146,740 Tonnen produzirten. Am Anfange auf die Fabrik ein Jahresprodukt von 11½ Tonnen, jetzt auf die Fabrik 2811 Tonnen (1 Tonne = 20 Zentner). Nicht nur hat der Rübenzucker dem Kolonialzucker den heimischen Markt abgewonnen, er ist auch auf dem Weltmarkte ihm ebenbürtig entgegengetreten. Zu dieser Entwicklung hat die Besteuerung wesentlich mitgewirkt, indem sie einerseits der jungen Industrie eine schützende Erleich-

*) Die Befugniß zum Gewerbebetriebe S. 431 ff. Vgl. Lehre von den Steuern S. 362.

**) Paasche, Conrad's Jahrbücher 1887 N. F. XV, 274.

Digitized by Google

terung gegenüber dem ausländischen Produkt gewährte, andererseits durch Besteuerung der Rüben einen Reiz zur fortschreitenden Ausnutzung derselben gewährte.

Die erste Steuer in Preußen wurde durch die Verordnung vom 21. März 1840*) auf den Rübenzucker gelegt. Sie war ganz gering: 3 Pfennig vom Zentner roher Rüben, das heißt bei dem damaligen Ausnutzungsverhältniß (20 Zentner Rüben = 1 Zentner Zucker) 1/6 Thaler vom Zentner Zucker, während zu gleicher Zeit nach dem Zollvereinstarif vom 24. Oktober 1839 der indische Rohrzucker 5 Thaler bezahlte. Allmälig, mit dem Erstarken der jungen Industrie und mit den Fortschritten der Rübenausnutzung, steigerte man den Steuersatz. Nachdem durch Uebereinkunft vom 4. April 1853 diese Steuer im Zollverein als allgemeine und gleichmäßig erhobene eingeführt worden war, setzte man den Betrag (seit 1. September 1858) auf 1/4 Thaler für den Zentner Rüben. Bei dem um diese Zeit geltenden Ausnutzungsverhältniß von 1 : 11 bedeutete das auf den Zentner Rohzucker 2 3/4 Thaler, während der Eingangszoll für Rohzucker 4 1/4 Thaler betrug.

Der Zoll von Rohzucker brachte 1847: 7 Mill. Thaler, dagegen im Jahre 1860 nur noch 393,000 Thaler. Umgekehrt betrug die Rübenzuckersteuer im Jahre 1845: 194,500 Thaler, dagegen im Jahre 1860: 9,477,000 Thaler**).

Die Wendung im Laufe von blos 20 Jahren ist mit diesen Zahlen bezeichnet.

§ 275. Wir knüpfen passender Weise an das Voraufgehende eine kurze Betrachtung der hauptsächlichen Eingangsabgaben jenes Zeitalters, welches der Gegenwart voraufging.

Der preußische Zolltarif von 1818 hatte, wie wir wissen, die Aufgabe, neben einem mäßigen Schutze der inländischen Industrie die ausländischen Waaren mit einer Verbrauchssteuer zu belegen, deren mäßiger Betrag im Einklange stand mit der Schwierigkeit wirksamer Bewachung einer so unvortheilhaften Zollgrenze. Die Zollsätze waren nach dem Gewichte der Waaren normirt, weil man in früheren Zeiten sattsame Gelegenheit gehabt hatte, die Plackereien eines Werthzolltarifs kennen zu lernen***). Die Sätze waren meist auf 10 Prozent des Werthes berechnet,

*) Hoffmann, Gewerbebetrieb S. 435.

**) C. J. Bergius, Grundsätze der Finanzwissenschaft mit besonderer Beziehung auf den preußischen Staat (1865) S. 375.

***) Dieterici, Steuerreform S. 81 f.

Digitized by Google

bei Gegenständen des Luxusverbrauches auch bis 30 Prozent und darüber. Im Ganzen sollten indessen die Sätze, mit dem reicheren Auslande (England, Holland) verglichen, niedrige sein, angesichts der beschränkten Mittel auch der besser situirten Klassen im damaligen Deutschland. Mehr noch war damals als heutzutage die Ansicht begründet, daß die vom Auslande kommenden Verbrauchsgegenstände, mit den im Inlande produzirten verglichen, höhere Steuern vertragen könnten, weil sie in höherem Maaße dem Luxus und damit den wohlhabenden Klassen dienen. Der internationale Verkehr in den großen Massenprodukten des täglichen Bedarfs, wie wir ihn heute kennen, lag damals so weit ab vom Gesichtskreise der Urtheilsfähigsten, daß Hoffmann 1840 noch es für ganz unmöglich erklärte*), Großbritannien könnte im Falle des Bedarfs 33 Mill. Scheffel Brotkorn von Außen herbeischaffen, während im Jahre 1871 bereits, allein in Weizen und Weizenmehl, 44⅓ Mill. englische Zentner in Großbritannien importirt wurden, im Jahre 1883 fast das Doppelte, nämlich 84½ Millionen**).

In den Eingangsabgaben lag also das Hauptgebiet der impôts volontaires, welche bereits die alte Zeit empfohlen hatte. Auch zeigte die Erfahrung an den inneren Verbrauchsabgaben, daß die Technik ihrer Erhebung bei mehreren derselben (Wein, Tabak) auf Schwierigkeiten stieß, welche viel größer noch waren als die Schwierigkeiten einer ungünstigen Zollgrenze. Ein Steuerbetrag, welchen man für mäßig und gerecht angesichts der in dem Verbrauche sich offenbarenden Steuerkraft halten mußte, war ohne große Beläftigung bei diesen Gegenständen nicht in der Form der inneren Verbrauchsbesteuerung, wohl aber in der Form des Eingangszolles aufzubringen.

§ 276. Die Hauptartikel waren Zucker, Kaffee, Wein und andere Spirituosen, endlich Tabak. Zu dem Durchschnittsertrag von 8½ Mill. Thaler, welche die Eingangszölle 1822—1828 aufbrachten, trugen diese vier Artikel wesentlich mehr als die Hälfte bei (4⅘ Mill.); am meisten der Zucker (2 Mill. Thaler), dann Kaffee und Wein (jedes reichlich 1 Mill.), zuletzt Tabak (½ Mill.). Die Zollsätze waren für Rohzucker 5 Thaler, für Kaffee 6½ Thaler, für Wein 8 Thaler, für Tabak 5½ Thaler (Tabakfabrikate 11 Thaler).

Große Fortschritte hat — neben der Wandlung der Zuckerprodukt-

*) Lehre von den Steuern S. 360.

**) Statistical Abstract for the United Kingdom (1886) p. 70.

Digitized by Google

tion — der Zuckerverbrauch in Deutschland gemacht. Im Zollverein*) kamen auf den Kopf der Bevölkerung

im Jahre	1840 . . .	4,69	Pfund
„ „	1864 . . .	9,29	„
„ „	1871/3 . . .	12	„ **)
„ „	1881/3 . . .	14,6	„
„ „	1883/7 . . .	15,7	„

Der Kaffeeverbrauch stieg im Zollverein von 2 Pfund in den Jahren 1836—40 auf nahezu 5 Pfund in den Jahren 1881—87. Die Zunahme des Verbrauchs ist wesentlich geringer als beim Zucker, außerdem ist die Aenderung der Lebensweise betheiligt bei der Zunahme des Kaffeekonsums, ohne daß in dem Wohlstande ein ebenso entschiedener Fortschritt stattgefunden zu haben braucht. Anders beim Zuckerkonsum. Hier ist ein deutliches Merkmal von dem Aufschwunge, den die deutsche Volkswirthschaft im Laufe dieses Jahrhunderts genommen hat, wenn auch die Verwohlfeilerung des Zuckers bei dieser Entwicklung mitgewirkt hat***).

Der Ertrag der Zuckersteuer (einschließlich des Zolles) war in den Jahren 1844—55: 0,57—0,61 Mark auf den Kopf, dagegen 1882—83 1,47 Mark†) oder in den absoluten Beträgen stieg er in jenem Zeitraume von 18 Mill. Mark auf 67 Mill. Mark.

Der Ertrag des Kaffeezolles stieg von 0,43 Mark in den Jahren 1836—40 auf 0,98 Mark für den Kopf im Durchschnitte der Jahre 1883—87. In den ersten Jahrzehnten des Zollvereins war der Zollsatz $6\frac{1}{2}$—$6\frac{2}{3}$ Thaler für den Zentner, wurde dann aber vom 1. Januar 1854 ab (in Folge des Anschlusses von Hannover und Oldenburg) auf 5 Thaler herabgesetzt.

Wein unterlag früher††) im Zollverein einem Eingangszolle von 8 Thaler für den Zentner, seit 1854 aber blos von 6 Thaler (8 Thaler für Flaschenwein). Der Zolltarif vom 1. Juli 1865 ging abermals herab auf 4 Thaler von Wein in Fässern oder in Flaschen, um dann

*) Bienengräber, Statistik des Verkehrs und Verbrauchs im Zollverein 1842 bis 1864 (1868) S. 33.

**) Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, herausgegeben vom kais. statist. Amt (1888) S. 132.

***) Der Zentner Raffinade kostete 1836: 28—30 Thaler, 1867: 16—18 Thaler; Bienengräber S. 33.

†) Die Steuersätze waren vom 1. Sept. 1844 an 0,15 Mk. für den Zentner roher Rüben, vom 1. Sept. 1850 ab 0,30 Mk., vom 1. Sept. 1853: 0,60, vom 1. Sept. 1858: 0,75, vom 1. Sept. 1869 an 0,80 Mk., seit 1. August 1886: 0,85 Mk. Statist. Jahrbuch des Deutschen Reiches für 1888 S. 192.

††) Bienengräber S. 83.

Digitized by Google

in neuester Zeit erheblich in die Höhe gesetzt zu werden: seit Mai 1885 auf 48 Mark für 100 Kilogramm für Wein in Fässern (gleich dem anfänglichen Zollsatze im Zollverein) neben wesentlich höheren Sätzen für Flaschenwein und Champagner. Der Zollertrag aus Wein war auf den Kopf der Bevölkerung 1836—40: 0,16 Mark, dagegen 1882—87: 0,31 Mark.

Tabak und Tabakfabrikate brachten 1836—40 durch den Eingangszoll blos 0,15 Mark auf den Kopf der Zollvereinsbevölkerung, dagegen 1885—87: 0,78 Mark (1887: 38 Mill. Mark). Der Zoll wie die innere Tabakabgabe ist durch Reichsgesetz vom 16. Juli 1878 wesentlich erhöht: für Rohtabak ist der Zoll 85 Mark für 100 Kilogramm (bisher 24 Mark), für Tabakfabrikate 180 Mark, für Cigarren 270 Mark. Die innere Tabaksteuer ist, um den Satz höher bringen zu können (45 Mark für 100 Kilogramm) wiederum auf das Gewicht der Tabakblätter gelegt und bringt 1882—87: 0,87 Mark auf den Kopf (im Jahre 1886—87: 47½ Mill. Mark).

§ 277. Ist die bisher gegebene kurze Ueberschau der Verbrauchsbesteuerung zunächst nur dazu bestimmt, den Unterbau für die weiter unten folgende Betrachtung des Steuersystems zu liefern, wird es namentlich erst an einer späteren Stelle unsere Aufgabe sein, in die Fragen der heutigen deutschen und preußischen Gesetzgebung einzutreten, um dieselben im Zusammenhange mit der steuerpolitischen Entwicklung des Auslandes zu erörtern — so soll hier schließlich eine Seite der alten Accise berührt werden, in welcher sie ihre Zähigkeit, weil Zweckmäßigkeit bei allem Wandel der Zeiten bewährt hat.

Wir denken an die für städtische Zwecke erhobenen Verbrauchsabgaben, welche die wechselnde Gunst der Verbrauchsbesteuerung, der indirekten Besteuerung überhaupt, erfahren haben*).

Die liberale Reformperiode der Jahre 1808 ff. in Preußen**) ist in erster Reihe eine Uebertragung der von Frankreich, theilweise von England kommenden Zeitideen. Die leitenden Staatsmänner der Reform sind von einem hochgespannten Doktrinarismus erfüllt; Hardenberg erklärt geradezu, er wolle die Ideen der französischen Revolution auf Preußen

*) Vgl. von Reitzenstein, über indirekte Verbrauchsabgaben der Gemeinden (Conrad's Jahrbücher 1884, N. F. VIII, 1—100. IX, 219—294).

**) Ernst Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg. 1881.

Digitized by Google

übertragen; er sowohl wie Altenstein wollen u. a. das demokratische Wahlprinzip auf die Armee übertragen, die Unteroffiziere durch die Soldaten, die Offiziere durch die Unteroffiziere wählen lassen. Auch die gemäßigteren, nachmals von der Geschichtsforschung günstiger beurtheilten Staatsmänner, wie Stein und Vincke, huldigen einem weitgehenden Doktrinarismus, nur daß ihre Ideale aus England, nicht aus Frankreich entlehnt sind. Die Selbstverwaltungsgedanken Stein's sind fast ebenso überspannte wie die französischen Ideale Hardenberg's; sein Gegensatz gegen das preußische Berufsbeamtenthum, seine Vorliebe für die den Staat verwaltenden Bürgersleute und Landwirthe ist ebenso eine Schwärmerei für abstrakte Wesen wie die Begeisterung für die französischen Ideen.

Im Steuerwesen ist uns ähnliches bereits entgegengetreten. Nach den tastenden Versuchen der ersten Reformjahre tritt bei der endgültigen Reform der Jahre 1817—20 auf den beiden Seiten, die wir gehört haben, der Dokrinarismus der neuen Wirthschaftslehre auf — die einen schwärmen für unbedingte Beseitigung der Accise, Entlastung der unteren Volksklassen, Freiheit des inneren Verkehrs; die anderen argumentiren mit der Theorie der Ueberwälzung jeder Verbrauchssteuer von nothwendigen Unterhaltsmitteln auf den Arbeitslohn und auf die Konsumenten der Arbeitsleistung. Recht behält zuletzt diejenige Seite, welche der wirklichen Steuerverwaltung am nächsten steht und in einer Zeit der Ernüchterung gemäßigtere Forderungen stellt an die Neugestaltung der Dinge. Oder die Zugeständnisse, welche der anderen Seite zu machen sind, beschränken sich auf ein Stückwerk, welches gleich so manchem anderen in Verfassung und Verwaltung des damaligen Staatswesens erst einer späteren Zeit sich als das nothwendige Ergebniß der Umstände offenbart.

So war es mit der merkwürdigen Einrichtung, welche den wohlhabendsten und entwickeltsten Theil der preußischen Bevölkerung aus der Klassensteuergesetzgebung herausnahm, um ihn in der Form der Mahl- und Schlachtsteuer unter die neugestaltete Thoraccise zu stellen.

Die innere und äußere Fortbildung der Klassensteuer mußte auf eine Aenderung dieses Zustandes ebenso hinarbeiten, wie der um die Mitte dieses Jahrhunderts zu neuer Kraft erwachende Doktrinarismus der französisch-englischen Wirthschaftslehre. Indessen nur die positive Seite dieser Entwicklung war auf Dauer berechnet. Die Exemtion der Städte aus der neuen Personalbesteuerung, im Sinne der kleinmüthigen Einkommensteuertheorie des Adam Smith, mußte fallen. Dagegen war die Ungunst indirekter Besteuerung, unter welcher die Mahl- und Schlachtsteuer (1873) in Preußen fiel, überwiegend ein Symptom desjenigen Doktrinarismus, welcher in der öffentlichen Meinung heute

Digitized by Google

Triumphe feiert, um morgen dem Gegentheil Platz zu machen. So kam es, daß der wachsende Gemeindebedarf, welcher — neben dem Staate — sich dieser Steuerform bedient hatte*), in der Folge die dauernde Bedeutung des alten städtischen Ungelts für den Gemeindehaushalt verstehen lernen und die Blicke auf die lehrreiche Entwicklung der französischen Gesetzgebung zurücklenken sollte.

§ 278. Frankreich hat in der Steuergesetzgebung, wie in der Wirthschaftsgesetzgebung überhaupt, verschieden von den ewig wiederkehrenden Krisen seiner Staatsverfassung nach der großen Erschütterung der ersten Revolution alsbald in geordnete Bahnen eingelenkt, welche den besonnenen Charakter der französischen Verwaltung und die konservativen Seiten des französischen Charakters zeigen.

In dieser Reaktion der Vernunft gegen die Revolution ist nach kurzer Zeit die bewährte Zweckmäßigkeit an die Stelle der physiokratischen Doktrin getreten.

Der erste Gewaltakt der Revolution (12. und 13. Juli 1789) war der Sturm auf die Oktroihäuser von Paris. In der Hauptstadt wie in den Städten der Provinzen bestand das System der Thoraccise, verschieden von dem alten preußischen System darin, daß sich bereits seit dem 13., zumal dem 14. Jahrhundert in dieser Form der Gemeindebedarf Befriedigung gesucht und der Staat nur theilweise daneben Einkünfte aus dem Oktroi bezogen hatte; auch stammte der Name selber aus der königlichen Auktorisation, welche jede einzelne Stadt nachzusuchen hatte. Die umfassendste Besteuerung des städtischen Verbrauches fand in dieser Form statt, mit Sätzen und Erträgen, die daraus zu entnehmen sind, daß 1789 Paris allein 36 Mill. Franken aufbrachte, mit Härten und Befreiungen, wie sie dem ancien régime eigen waren.

Turgot und die anderen Physiokraten, die Cahiers des Adels und des dritten Standes forderten ihre Aufhebung; die Nationalversammlung beschloß dieselbe am 1. Mai 1791, unter dem Jubel der Pariser Volksmassen. Da man indessen einen ausreichenden Ersatz nicht geschaffen hatte, erzeugte der Ausfall der alten Einnahme große Verwirrung, zumal in Paris und Lyon. Die von der Nationalversammlung beschlossenen Gemeindezuschläge zur Grundsteuer und der Mobiliarsteuer genügten nicht;

*) Von 76 preußischen Städten, welche im Anfange der sechziger Jahre von der Regierung über die Zweckmäßigkeit der Aufhebung der Mahl- und Schlachtsteuer gehört worden waren, hatten nur wenige diese Maaßregel befürwortet. Faucher's Vierteljahrsschrift für Volkswirthschaft 1864 S. 160.

Digitized by Google

die Gemeindeverwaltungen geriethen ins Stocken; fast alle Städte forderten die Wiederherstellung des Oktrois; schon ein Gesetz von 1797 lenkte ein; im Jahre 1799 wird für Paris das Oktroi hergestellt, unmittelbar darauf für die übrigen Städte, zunächst in fakultativer Weise. Im Jahre 1805 ist die Zahl der Städte, welche Oktroi erheben, auf 3262 gestiegen. Die Gesetze von 1809, 1814, 1816 geben dieser Steuergattung ihre dauernde Gestalt.

§ 279. Neu an dieser Gesetzgebung im Gegensatz zu der Einrichtung des alten Staatswesens ist, was überhaupt durch das neue Staatswesen nothwendig geworden war: Einheitlichkeit der Ordnung, Aufhebung ständischer Befreiungen, Beseitigung auffallender Härten in Art und Umfang der Verbrauchsbesteuerung. Alt aber ist, weil im neuen wie im alten Staate zweckmäßig, der eigenthümliche Charakter dieser Besteuerung. Derselbe beruht auf folgenden Grundzügen.

Das Oktroi ist bestimmt, im Gegensatze zu den Staatssteuerzuschlägen selbständige Mittel für die Aufgaben der lokalen Verwaltung zu gewähren. Es wird von Gegenständen des örtlichen Verbrauches erhoben. Die Auswahl dieser Gegenstände und die Höhe der Sätze ist den Gemeinderäthen überlassen. Die Zweifel über dieses lokale Recht sind seit 1852 durch Erkenntniß des obersten Gerichtshofes beseitigt. In der That hatten die Verordnungen von 1809 und 1814 zum Schutze der ärmeren Klassen Schranken gesetzt gegen Besteuerung der nothwendigen Nahrungsmittel, Schranken, welche aber durch das Gesetz von 1816 beseitigt und nur durch administrative Empfehlungen ersetzt wurden. Herkömmlich ist der Kreis der Gegenstände ein sehr umfassender; er enthält Getränke und Flüssigkeiten, Nahrungsmittel, Brennmaterial, Viehfutter, Baumaterialien. Der Generaltarif vom 12. Februar 1870 fügt noch als eine sechste Kategorie hinzu — alles Uebrige. Derselbe Tarif schreibt Maximalsätze vor, welche für die einzelnen Gegenstände je nach der Einwohnerzahl der Gemeinde abgestuft sind. Das Oktroi wird beim Eingange in die Gemeinde für die von auswärts eingeführten Artikel, innerhalb der Gemeinde von den Erzeugnissen des Ortes erhoben. Es ist aber seit 1814 ausdrücklich vorgeschrieben, daß die letzteren ebenso hoch besteuert sein sollen wie die von außen kommenden gleichen Waaren — um die Verkehrsfreiheit innerhalb des Staatsganzen zu sichern und lokale Schutzzollpolitik zu verhindern. Eine Häufung von Staats- und Kommunalsteuern soll vermieden werden; daher werden vom Generaltarif mit Oktroi vorzugsweise solche Dinge belegt, welche von Staatssteuer frei sind, nur

Digitized by Google

die geistigen Getränke machen eine Ausnahme und zwar eine sehr erhebliche.

Im Jahre 1880 waren bei einer Einwohnerzahl Frankreichs von 37½ Mill. mehr als 11 Mill. dem Oktroi unterworfen; von 54 Mill. Francs im Jahre 1831 war der Bruttoertrag auf 277 Mill. gestiegen (netto 255 Mill.), davon beinahe die Hälfte von Getränken und Flüssigkeiten (122½ Mill.). Die Erhebungskosten sind am geringsten in Paris (5 Prozent), welches allein ebensoviel Einnahmen aus dem Oktroi zieht wie alle übrigen Gemeinden zusammengenommen. Hoch belastete Artikel, wie namentlich der Wein (12 Francs für 1 Hektoliter), sind gleichwohl in wachsendem Umfange verbraucht worden (Paris in den Jahren 1841—45: 100 Liter auf den Kopf der Bevölkerung, gegen 215 Liter in den Jahren 1872—77).

Alles in allem ist diese Steuergattung ein hervorragendes Beispiel der siegreichen Zweckmäßigkeit im Gegensatze zu dem Doktrinarismus, welcher aus Frankreich kam, aber in anderen Ländern seine Stätte suchen mußte und gefunden hat.

V. Die Stempelsteuern.

§ 280. Die Stempelgebühr, sagt K. H. Rau*), hat wegen der leichten Erhebung und Ueberwachung ziemlich allgemeine Verbreitung gefunden; sie beruht auf der gesetzlichen Vorschrift, daß zu gewissen Schreiben gestempeltes Papier gebraucht werden muß, welches je nach dem Inhalte des Schreibens seinen bestimmten Preis hat, und der Mangel des Stempels bietet ein in die Augen fallendes Kennzeichen der unterlassenen Einrichtung dar, sobald die Schrift von einer Staatsbehörde gesehen wird. Alle Vorgänge, fährt Rau fort, welche eine schriftliche Aufzeichnung nöthig machen, können daher der Stempelgebühr unterworfen werden, und diese bildet eine Form, unter der sich Gebühren von vielerlei Veranlassungen erheben lassen. . . Neuerlich hat man das bei der Briefpost eingeführte Aufkleben eines Stempelblättchens auch auf diese Gebühr angewendet in solchen Fällen, wo der Gebrauch des Stempelpapiers ein Hinderniß findet oder sonst unterblieben ist, und dies ist eine Erleichterung.

*) Finanzwissenschaft (1865) § 231.

Digitized by Google

In voller Naivetät registrirt hier die Kameralwissenschaft ein Stück Finanzgeschichte und spiegelt in ihren „Grundsätzen" dasjenige was die Grundsätze eines vergangenen Staats- und Finanzwesens sind.

Dann zwar ist es Rau selber*), welcher den Unterschied der „Gebühr" von der „Steuer" betont, indem er die Gebühr als „Begleiterin einer Regierungshandlung" bezeichnet, einer Handlung „welche nicht weniger nothwendig wäre, wenn auch keine besondere Vergütung für sie gefordert würde, so daß offenbar jene nicht der Bezahlung wegen vorgenommen wird". Indessen läßt sich diese Auffassung der Gebühr mit jener Darstellung der Stempelgebühren nur dadurch in Einklang bringen, daß der Schein von Regierungshandlungen, mit welchem die alte Fiskalität die Stempelsteuern umkleidete, als Wahrheit angenommen wird. Wie aber in Wahrheit darin eine Regierungshandlung liegen soll, daß zu gewissen Schreiben von den Privaten gestempeltes Papier gebraucht wird, ist nicht verständlich. Es sind Handlungen der Privaten, denen gegenüber die Regierung zunächst nichts anderes thut als eine Steuer erheben in der für diesen Zweck angemessenen Form des Stempels. Weniger durchsichtig war der Schein, wenn die Regierung — nicht ohne Belästigung aller Betheiligten — die Stempelung erst an dem fertigen Schriftstück vornahm, um darüber ein öffentliches Register zu führen (wie es in Preußen mit Handelswechseln u. dgl. noch bis in die letzten Jahrzehnte hinein geschah). Jedoch hat dieser Schein, als eine unnütze Belästigung der Regierung und der Privaten, neuerdings weichen müssen, und es ist die offene Zweckmäßigkeit der Stempelmarke an die Stelle getreten, welche auch Rau bereits kennt.

Die Stempelmarke legt das ehrliche Bekenntniß ab, daß sie nichts weiter als eine für gewisse Gegenstände brauchbare Form der Besteuerung oder der Gebührenerhebung ist, die mit der „Gebühr" an sich in gar keinem inneren Zusammenhange steht. Als ein Stück Papier ist sie für Gegenstände geeignet, die in Papierform erscheinen oder in Papier gehüllt sind — für Urkunden so gut wie für Spielkarten, für Werkzeuge des Verkehrs so gut wie für Mittel des Verbrauchs. Sie kann zur Erhebung von Gebühren dienen wie zur Erhebung von Steuern.

§ 281. Die Stempelsteuer ist in demjenigen Lande erfunden worden, sagt Beckmann**), wo alles was Menschen brauchen, versteuert

*) § 227, vgl. § 86, seiner Finanzwissenschaft.

**) Beiträge zur Geschichte der Erfindungen, II (1785) S. 304.

Digitized by Google

wird, in Holland. Die Ansicht, schon unter den späteren römischen Kaisern habe etwas Gleichartiges bestanden, beruht auf irriger Deutung einer Gesetzesstelle.

Sie ward durch Verordnung vom 13. August 1624 zuerst eingeführt, nachdem die Generalstaaten einen hohen Preis ausgesetzt hatten für die Erfindung einer neuen Steuer, welche den Einwohnern wenig drückend und der Republik ergiebig wäre, und ein erfindungsreicher Mann den „Impost van bezegelde brieven" erdacht hatte*), welchem der versprochene Preis zu Theil ward. Es sollten keine Gesuche von der Regierung entgegengenommen werden oder von irgend einer Behörde, staatlicher oder städtischer, welche nicht auf gestempeltem Papier abgefaßt wären; es sollten keine gerichtlichen Akten, keine Quittungen, keine Urkunden abgefaßt werden von Notaren, Anwälten u. s. w.; es sollten keine Papiere irgend welcher Art als Beweismittel vor Gericht anerkannt werden, sofern nicht eine gewisse Summe unter dem Namen der Stempelsteuer je nach Art und Werth des Gegenstandes dafür entrichtet wäre. Zur Rechtfertigung der Steuer wurde angeführt, daß ihre Beträge im Einzelnen unbeträchtlich, daß die ärmeren Volksklassen davon fast ganz befreit sein, daß die wohlhabenden Bürger durch den häufigen Bedarf an Stempelpapier dem Staate einen erheblichen Beitrag liefern würden.

Es giebt nach Adam Smith**) keine Kunst, welche eine Regierung schneller von der anderen lernt als diejenige, Geld aus den Taschen des Volkes zu ziehen. So haben sich die Stempelsteuern binnen eines Jahrhunderts von Holland über Europa ausgebreitet. In England sind sie durch ein Gesetz Karls II. (1671) eingeführt***) und betrugen bereits zu Smith's Zeiten so viel, daß er sagt, der Betrag sei größer als das gesammte Staatseinkommen unter der Regierung von Wilhelm und Maria †). Er sieht übrigens darin bereits mit Recht eine Form für mancherlei innerlich verschiedene Arten von Abgaben; so erklärt er die Stempelsteuern auf Karten, Würfel, Zeitungen u. dgl. „in Wahrheit für Steuern auf den Verbrauch" (are properly taxes upon consumption).

In Frankreich erscheint 1657 und wiederholt 1674 unter Colbert eine Verordnung über die Stempelung des Zinngeräthes, welche die Fälschung des Zinnes in den Geräthen verhüten, aber eingestandenermaßen

*) Den Bericht darüber giebt Boxhorn, Disquisitionum politicarum casus 59 (2. edit. 1651).

**) Wealth of Nations book V chap. 2.

***) Sinclair, History of the public revenue part III ch. 4.

†) Nach Sinclair im Jahre 1802 für England allein £ 3192052.

Digitized by Google

finanzielle Zwecke verfolgen will, da „die großen Ausgaben des Krieges nöthigen, außerordentliche Mittel zu suchen“ *).

In Deutschland sind die Stempelsteuern 1682 eingeführt. Und zwar ziemlich gleichzeitig in Kursachsen und Kurbrandenburg **).

Es wird für den gegenwärtigen Zweck genügen müssen, die Stempelsteuergesetzgebung des preußischen Staats vom 7. März 1822 kurz darzustellen, welche im Zusammenhange mit der sonstigen Ordnung des Steuerwesens zu Stande kam, und derselben wegen des eigenthümlichen Interesses die französische Gesetzgebung gegenüberzustellen.

§ 282. Der Schwerpunkt der als eine Steuer aufzufassenden Stempelabgaben fällt in die Belastung von Kaufverträgen und ähnlichen Vorgängen des Verkehrslebens.

Im Vordergrunde standen dabei von Alters Grundstücke als Gegenstand der Besteuerung, auf früheren Stufen der Volkswirthschaft die hauptsächliche, fortdauernd die sichtbarste Form des Vermögens. Grundstücke wurden herkömmlicherweise in öffentlicher Verhandlung veräußert; die Betheiligung der Obrigkeit bei diesen Vorgängen gab einen berechtigten Anlaß zur Erhebung von Gebühren, eine scheinbare Rechtfertigung für starke Besteuerung. Im Einzelnen haben sich Abgaben dieser Art nicht blos früher zu außerordentlicher Höhe entwickelt, sondern sich auch bis in die Gegenwart hinein behauptet, wie namentlich das Enregistrement in Frankreich ***). Weniger erfolgreich waren sie bei beweglichen Gegenständen, deren Besteuerung nur in älteren Zeiten hohe Sätze zeigt, um in neuerer Zeit den Ansprüchen des Verkehrslebens entgegenzukommen und (wenn überhaupt) allein durch niedrige Steuersätze die Aufbringung nennenswerther Steuererträge zu versuchen.

Nach dem preußischen Gesetze vom 7. März 1822 †) wird beim Kauf von Grundstücken, aus Anlaß der gerichtlichen Verlautbarung, eine Stempelabgabe im Betrage von 1 Prozent des Kaufpreises erhoben; beim Kauf beweglicher Sachen, sofern dieser durch einen förmlichen Vertrag abgeschlossen wird, ein Drittel vom Hundert; ebensoviel bei Pacht- und Miethverträgen vom ausbedungenen Werthe des Nutzungsrechts.

Von Erbschaften wird bei dem Uebergange des Vermögens an die

*) Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, Jahrgang 1870.

**) Mylius Corpus Const. March. P. 4 sect. 5 cap. 3.

***) Wagner, Finanzwissenschaft, Dritter Theil S. 502—596 (1888).

†) J. G. Hoffmann, Lehre von den Steuern S. 418 ff.

Digitized by Google

Descendenten und Ascendenten keine Steuer erhoben; dagegen bei weniger naher Verwandtschaft der Erben ein Prozentsatz, welcher sich je nach Entfernung der Verwandtschaft abstuft von Eins bis Acht vom Hundert. Die Steuer von Erbschaften und Legaten wird mittelst eines Stempels erhoben, den in der Regel die Gerichte einziehen, vor welchen die Theilung des Nachlasses verhandelt wird. Wo keine gerichtliche Einwirkung stattfindet, haben es die Erben mit der Steuerbehörde unmittelbar zu thun.

Nur sehr im Hintergrunde steht bei dieser Kategorie von Stempelabgaben das Moment der Gebühren. Es tritt aber in den Vordergrund da, wo die Abgabe sich nicht blos mit einer im Interesse des Privaten verursachten Bemühung einer Staatsbehörde begegnet, sondern wo auch die Niedrigkeit der Abgabe der Größe der wirklichen Bemühung entspricht.

Diesen Charakter tragen die Stempelabgaben auf die schriftlichen Verhandlungen, welche wegen eines Privatinteresses zwischen den obrigkeitlichen Behörden und den Privaten stattfinden: Vorstellungen, Anfragen, Gesuche, Beschwerden, Klagen — auf Seiten der Privaten, Belehrungen, Zeugnisse, Entscheidungen, Beschlüsse und Urtheile — auf Seiten der Behörden. Der größte Theil dieser Abgaben besteht in den Gerichtssporteln.

Der übliche Minimalsatz des Stempels ist ein Sechstheil Thaler für alle Eingaben der Privaten, ein halber Thaler für jeden obrigkeitlichen Bescheid (für kleinere Gegenstände auch blos ein Sechstel Thaler, unter 50 Thaler nichts). Die Gerichtskosten sind nach dem Werthe des Streitobjekts bemessen: Eins vom Hundert von den ersten tausend Thalern, ein halb Prozent von 1000—20,000 Thalern, ein Sechstel Prozent von allem was über 20,000 Thaler hinausgeht. Für Erkenntnisse in zweiter, dritter Instanz wird ein Sechstel des in erster Instanz erhobenen Stempels genommen.

Das Einkommen aus der Stempelabgabe betrug in Preußen 1823 bis 1828 durchschnittlich 2¾ Mill. Thaler, 1829—34: 3 Mill. Thlr., 1835—38: 3½ Mill. Thlr.

Dazu trug der Stempel von Kaufverträgen über Immobilien (1835—38) allein 900,000 Thaler bei.

Einen geringen Antheil lieferte der Stempel auf gezogene Wechsel (77,000 Thlr.). Nicht ganz unbeträchtlich waren die in Stempelform erhobenen Verbrauchssteuern, insbesondere diejenige auf Spielkarten (letztere bis zur Verordnung vom 16. Juni 1838 auf dem Wege des Monopols) welche in den Jahren 1835—38 durchschnittlich 165,345 Thlr. aufbrachte; dann Zeitungsstempel 47,736 Thlr., Kalenderstempel 43,932 Thlr.

Digitized by Google

Die weitere Fortbildung der Stempelsteuergesetzgebung im Zusammenhange mit der Steuergesetzgebung des Deutschen Reiches ist in einem späteren Abschnitte des vorliegenden Werkes zu verfolgen. Hier sei nur hervorgehoben, daß nach dem Reichshaushaltsetat für 1889/90 die aus Preußen aufkommende Wechselstempelsteuer (nach dem Durchschnitt der Jahre 1885—88) zu 3½ Mill. Mark veranschlagt ist; daß ferner der Spielkartenstempel ¾ Mill. Mark betrug, die Gerichtskosten 43 Mill. Mark (einschließlich 7 Mill. Stempelsteuer), die Erbschaftssteuer 7 Mill., die Stempelsteuer 18½ Mill. Mark*); daneben das Reich aus Stempelabgaben für Werthpapiere, Schlußnoten, Rechnungen und Lotterieloosen (laut Gesetzen vom 1. Juli 1881 und 29. Mai 1885)**) rund 20 Mill. Mark einnahm.

§ 283. In Frankreich bildet das Gebiet der Stempelabgaben herkömmlich eine ausgiebige, theilweise erstaunliche Quelle der Staatseinnahmen. Die vielfältige Vermischung des Gebührenelementes mit dem Steuercharakter dieser Kategorie ist hier nicht blos die Erbschaft des alten Staatswesens, welches dem Unterthanen die Steuer nicht in seiner wahren Gestalt zeigen mochte und den Schein einer individuellen Gegenleistung für die Staatsabgabe durch die Form der Steuer zu erwecken suchte. Es ist auch im Einklange mit dem neuen Staatswesen der Franzosen, daß ihre Steuergesetzgebung, gerade da wo sie eine direkte Forderung an den Bürger erhebt, den individualistischen Zug bewahrt, welcher die Steuer in die Stellung einer tarifmäßigen Kostenrechnung für öffentliche Aufwendungen herabdrückt***).

Voran stehen die Registrirungsabgaben (droits d'enregistrement), welche durch Gesetz vom 19. December 1790 neu begründet, durch Gesetz vom 12. December 1798 in der Hauptsache endgültig geregelt sind. Daran schließen sich die Stempelabgaben im engeren Sinne (droits de timbre), neu geregelt durch Gesetze von 1790/91, dauernd begründet durch Gesetz vom 13. November 1798. Endlich die Gerichtsschreibereigebühren (droits de greffe) — Hauptgesetz darüber vom 11. März 1799. Zahlreiche Gesetze und Verordnungen haben im Laufe des 19. Jahrhunderts Aenderungen im Einzelnen bewirkt.

---

*) Statistisches Handbuch für das Deutsche Reich (1888) S. 197.

**) Anlagen zum Staatshaushalt für 1889—90, Band I Nr. 6.

***) Vuatrin et Batbie, Lois administratives françaises (1876) p. 483—632. Vgl. M. Block, Dictionnaire de l'administration française (2. édit. 1877) Art. Enregistrement p. 877—889. R. v. Kaufmann, Die Finanzen Frankreichs (1882) S. 277—306. Besonders A. Wagner, Finanzwissenschaft, III, 502—596.

Digitized by Google

Auf diesem Gebiete wie im gesammten Staatswesen hat die Gesetzgebung an die alten Einrichtungen angeknüpft. Ohne solche Continuität wäre der Umfang dieser Besteuerung und die verhältnißmäßige Bequemlichkeit, mit welcher sie getragen wird, kaum zu begreifen*).

Die alten droits de contrôle, deren Ursprung auf Heinrich III. zurückgeführt wird, waren bereits, wie seit 1790 die droits d'enregistrement, eine Abgabe von allen gerichtlichen oder außergerichtlichen Rechtshandlungen. Diese Akte sind jetzt je nach ihrer Natur in drei Gattungen geschieden, deren eine blos der fixen Abgabe, deren zweite der abgestuften fixen Abgabe, deren dritte endlich der proportionellen Abgabe unterworfen ist. Die beiden ersten nähern sich dem Charakter von Gebühren und sind finanziell unerheblich im Vergleiche zu der Belästigung des Verkehrs und zu den Erträgen der proportionellen Abgabe, in welche der finanzielle Schwerpunkt fällt. Diese letztere Abgabe trifft Urkunden und Thatsachen, durch welche Vermögensrechte oder Eigenthum zuertheilt werden; ihr Ertrag ist (1886) 413½ Mill. Franken, und zwar aus der Steuer auf Erbschaften und Schenkungen 200 Millionen, aus der Steuer auf Verkauf von Immobilien 139 Millionen, auf Pacht, Miethe, Schuldverschreibungen u. s. w. 56 Mill. Franken. Die Durchschnittsbelastung der Erbschaften und Schenkungen (1 bis 9 Prozent, wobei der niedrigste Satz auch die nächsten Verwandtschaftsgrade trifft) ist 3,13 Prozent, die Durchschnittsbelastung des Immobilienwerthes ist 6,61 Prozent**).

Wir haben hier eine starke Belastung des Vermögensbesitzes, welche die Lücke von Einkommens- und Vermögenssteuern, die dem französischen Steuerwesen immer noch eigenthümlich ist, auf eine in der Form Bedenken erregende, aber in der Sache energische Weise auszufüllen sucht. Es kommt ihr zu Statten, daß sie die relativ beliebtere und daher weniger drückende Form ist als die Einkommens- und Vermögensbesteuerung, welche nun einmal dem französischen Charakter antipathisch zu sein scheint.

Die eigentlichen Stempelabgaben, welche grundsätzlich auf alle zu bürgerlichen und gerichtlichen Urkunden bestimmten Papiere gelegt sind, zerfallen in Dimensionsstempel (nach dem Umfang des Stempelpapiers), in Proportionalstempel (nach dem Werthe des Objekts steigend) und in spezielle fixirte Stempel. Die letzteren sind namentlich im letzten Menschen-

*) Im Jahre 1788 erklärt die Aussage ländlicher Besitzer auf die Umfrage der Provinzialversammlung unter anderen Beschwerden über Steuerdruck: les droits d'enregistrement sont écrasants (Tocqueville, l'ancien régime p. 299).

**) Wagner, III, 523 f. Ergänzend ist 1857 eine Besteuerung der Werthpapiere eingeführt, welche 1886: 37 Mill. Fr. Ertrag abwarf (Wagner S. 533 f.).

Digitized by Google

alter ausgebildet und treffen mannigfaltige Handelspapiere (Quittungen, Schlußscheine, Checks, Frachtbriefe, Versicherungspolicen u. dgl.). Dagegen sind Wechsel und Werthpapiere dem Proportionalstempel unterworfen, welcher für Wechsel und verwandte Papiere 1/2 vom Tausend beträgt und (1886) 14 Mill. Franken aufbrachte, für Werthpapiere (Börseneffekten) als Emissionsstempel (1 Prozent vom Nennwerth) 20 Mill. Fr. Die Stempelabgaben brachten insgesammt 156 Mill. Fr. auf.

Drittens endlich schließen sich an diese beiden Gruppen die droits de greffe (Gerichtsschreibereigebühren). Sie sind Zahlungen für Amtshandlungen der Gerichtsschreiber, also wesentlich Gebühren (1886: 8 Mill. Fr.), an welche sich die Hypothekengebühren reihen (1886: 5,68 Mill.).

Die Entwicklung dieses ganzen für Frankreich so wichtigen (für andere Staaten lehrreichen) Steuergebietes ergiebt sich aus folgenden Zahlen*):

1816: 143 Millionen Franken.
1850: 248 „ „
1869: 461 „ „
1886: 675 „ „

VI. Die Monopolien (Regalien).

§ 284. Wenn das Regalienwesen als Finanzmittel einer Entwicklungsstufe des früheren Staatshaushaltes erscheint, aus dessen Bedingungen es für seine Epoche zu begreifen, für den heutigen Staatshaushalt kritisch aufzulösen ist (vgl. oben §§ 71—77), so bleibt ein Element übrig, welches sich innerhalb der heutigen Steuersysteme behauptet hat, wie es andererseits weit in die Vergangenheit zurückreicht, nämlich das Staatsmonopol.

Aristoteles**) erzählt uns, daß die Erwerbskunst des Alterthums bereits den Aufkauf und Alleinverkauf einer Waare als eine beliebte Methode der Bereicherung gekannt habe; daß Thales von Milet sich dieses Mittels bedient habe, um dem Spotte über seine Armut den Beweis entgegenzusetzen, daß der Weise aus freien Stücken arm sei, weil

*) Wagner, III, 567.
**) Polit., I, 4 (ed. Bekker, I, 11).

Digitized by Google

er den Reichthum verschmähe, während er in seinem Wissen die Macht besitze reich zu werden; er habe nämlich aus der Beobachtung der Sterne eine ergiebige Olivenernte vorausgesehen, daher alle Olivenpressen in Milet und Chios an sich gebracht, zur Zeit der Ernte aber sie mit großem Gewinne vermiethet. Manche Staaten machen sich diesen Erwerb zu Nutze, fügt Aristoteles hinzu (μονοπωλίαν γὰρ τῶν ὠνίων ποιοῦσιν). Aus anderen Quellen wird von mancherlei Monopolien in Griechenland und Aegypten berichtet; sie lagen der griechischen Staatskunst nahe, da der Staat den Handel als einen Gegenstand seiner eingreifenden Leitung ansah *).

Bei den Römern wird das Salzmonopol in den ersten Jahren der Republik eingeführt, weil durch die Spekulation der Händler der Salzpreis in die Höhe getrieben war**); und auf das Bestehen eines Salzmonopols deutet noch im späten Kaiserreich eine Verordnung im Gesetzbuch Justinian's ***). In der Zeit der Republik scheint dasselbe keinen erheblichen Gewinn abgeworfen zu haben, sondern hauptsächlich im gemeinnützigen Interesse, zur Niedrighaltung des Salzpreises, verwaltet worden zu sein (wie das heutige Salzmonopol im Kanton Zürich). Dagegen in der Kaiserzeit scheint es fiskalisch verwerthet zu sein und zwar im Wege der Verpachtung †).

§ 285. Die mittelalterliche Stadt knüpft an diese Ueberlieferungen des Alterthums an, indem sie das Salzmonopol mit Vorliebe zum Bestandtheile ihres Haushaltes macht, neben mancherlei anderen Monopolien, wie dem des Weinausschanks (§ 57). Die relative Bedeutung des Salzes auf früher Kulturstufe††), die konzentrirte Technik seiner Produktion†††) oder seiner Herbeischaffung, die öffentliche Verpflichtung zu einer ausreichenden Versorgung des Konsums, legen es der Obrigkeit nahe, den Betrieb des Verkaufs in die eigene Hand zu nehmen. Das Salzregal wird in Zürich

*) Böckh, Staatshaushaltung der Athener (2. Ausg. 1851), I, 75. Vgl. Strabo, 17 p. 798.

**) Marquardt, Römische Staatsverwaltung (1876), II, 155, vgl. II, 271. Mommsen, Römisches Staatsrecht, III, 1115 (1887) vermuthet ein blos faktisches Monopol als Folge der Wohlfeilheit des Preises.

***) Cod. Just. 4, 61, 11.

†) Mommsen, Röm. Staatsrecht, II (2. Aufl. 1877) S. 430 f., Anmerkung 7.

††) B. Hehn, Das Salz, eine kulturhistorische Studie, 1873.

†††) Justi, Staatswirthschaft, II § 199, geht so weit, das Salzregal aus dem Bergregal zu folgern.

Digitized by Google

vom Bürgermeister Hans Waldmann (1483) eingeführt; hauptsächlich durch dieses Mittel hebt er die Finanzen der Stadt*): alle, welche mit ihr steuerten und reiseten (in den Krieg zogen), wurden genöthigt, „sich von ihr zu besalzen". Bis dahin lag der Salzhandel im Eigenthum einer der dreizehn Zünfte von Zürich, welche bereits im 13. und 14. Jahrhundert auf dem Salzmarkt in ihrer Salzniederlage den ausschließlichen Salzverkauf inne hatten**).

Seit der Mitte des 17. Jahrhunderts wird das Salzregal von den Regierungen Berns und Luzerns in ihren Kantonsgebieten ausgeübt und allmälig auch auf die gemeinen Herrschaften übertragen. Es wurde hier zur Uebung, daß jeder der regierenden Stände während der Jahre, in denen er den Landvogt zu setzen hatte, auch den Salzhandel („die Besalzung") der Vogtei verpachten konnte***).

Im Jahre 1399 beschließt der Rath von Zürich †), daß die Stadt allein allen fremden Wein ausschenken solle; das Amt des Weinmeisters wird zu einem bürgerlichen Dienste erhoben, späterhin (1578) aber verpachtet.

§ 286. Die breitere Entwicklung des Monopolienwesens fällt in die Jahrhunderte nach dem Ausgange des Mittelalters und in den emporstrebenden Fürstenstaat.

Das monarchische Kraftgefühl in England, Frankreich, in einzelnen deutschen Territorialstaaten, sucht darin die Mittel, um der finanziellen Bedrängniß abzuhelfen, daneben dem Volkswohlstande in den verschiedenen Richtungen der Erwerbsthätigkeit eine Stütze zu gewähren. Es ist lehrreich, daß ein Staatsmann und Staatswirth wie Colbert in Frankreich, daß die Tudors, zumal die Königin Elisabeth in England, das Monopolienwesen in Schwung bringen.

In Deutschland ging Kursachsen voran. Dem Beispiele folgten der Große Kurfürst und seine Nachfolger. Sie treten als gewerbliche Unternehmer auf, ziehen fremde Gewerbetreibende durch Monopole und Privilegien in das Land ††). Die fiskalische Glasindustrie wurde ausgedehnt und zu einer Spiegelmanufaktur erweitert; Kupfer- und Messinghämmer, Eisen- und Stahlwerke wurden auf staatliche Kosten

*) Bluntschli, Staats- und Rechtsgeschichte der Stadt und Landschaft Zürich, I, 353.

**) Sal. Vögelin, Das alte Zürich (1829) S. 215.

***) Blumer, Staats- und Rechtsgeschichte der Schweizer Demokratien, II, 286.

†) Sal. Vögelin, Das alte Zürich S. 214.

††) Schmoller, Die Epochen der preuß. Finanzpolitik, 66 f.

Digitized by Google

angelegt und die Einfuhr der entsprechenden Waaren verboten oder erschwert. Der Kurfürst schloß 1651 einen Vertrag mit Lüneburg über die Schulden seines Hauses und zugleich über neue Salzlieferungen *); das Edikt vom 15. Februar 1652 verkündete das ausschließliche fürstliche Recht des Salzverkaufes. Nur dem Adel mußte sein Recht gelassen werden, auf Freipässe sein Salz zu holen. Die Dörfer wurden 1664 gewissen Städten zugelegt, wo sie ihr Salz holen mußten. Der Ertrag des Salzmonopols war 70—75,000 Thaler jährlich. Unter Friedrich I. wurde dasselbe weiter ausgebildet und durch Erhöhung der Preise zu stärkeren Leistungen herangezogen. Das neugewonnene Gebiet der Halleschen Salinen wurde an Stelle Lüneburgs die hauptsächliche Bezugsquelle des Salzes.

Eine ähnliche Mittelstellung zwischen Gemeinnützigkeit und Fiskalität, wie das Salzregal (durch welches der Große Kurfürst den Salzpreis zugleich zu verbilligen wenigstens beabsichtigt hatte) nahm die Brandenburgische Briefpost ein **), welche der Große Kurfürst einrichtete. Sie galt bald in ganz Deutschland als Muster und lieferte zugleich namhafte Ueberschüsse (1685: 39,000 Thlr. — 1712: 137,000 Thlr. — 1740: 220,000 Thlr.). Sie begnügte sich jahrzehntelang mit dem faktischen Monopol ihrer einheitlichen, tüchtigen Leitung; erst im Jahre 1712 nahm die Postordnung ein staatliches Vorrecht für sie in Anspruch.

§ 287. Wenn wir uns dem 19. Jahrhundert nähern, konzentrirt sich unser Interesse auf diejenigen Staatsmonopole, welche für die Gegenwart hervorragende Bedeutung behalten haben. Diese haben zum Gegenstande das Salz, den Tabak, die Lotterie, die Post.

Das Salzmonopol wurde während des 18. Jahrhunderts in der Form der „Salzkonskription" (nach französischem Vorbilde) für die wachsenden Bedürfnisse der Staatskasse in Preußen durch Friedrich den Großen ausgebildet ***). In jedem Bezirk wurde die Zahl der Personen und der Häupter Milchvieh (jede Person zu 5 Metzen und das Haupt Milchvieh zu 2 Metzen Salz gerechnet) jährlich aufgenommen, zur Verhütung des Gebrauches von fremdem Salz, mit jedem Pflichtigen über das hienach durch ihn aus der königlichen Faktorei abzunehmende Salz-

*) Schmoller, Jahrbuch 1887, 866 ff. Riedel, Der brandenburgisch-preuß. Staatshaushalt S. 20 f.

**) Stephan, Geschichte der preuß. Post, 1859.

***) Riedel, Der brandenburg.-preuß. Staatshaushalt S. 78, 218.

Digitized by Google

quantum ein Buch geführt und am Jahresschlusse für die, nach diesem Buche nicht abgenommenen etatsmäßigen Metzen Salz ein Strafgeld erhoben. Erst im Beginne des 19. Jahrhunderts (1816) wurde die Salzkonskription aufgehoben, nachdem für die ganze Monarchie (1806) ein einheitlicher Verkaufspreis des Salzes festgestellt war.

Die Regierung bezog das Salz*) theils aus ihren eigenen, sehr bedeutenden Salzwerken, theils aus einheimischen Privat-Salzwerken, welchen sie den erforderlichen Theil ihres Produkts zu vertragsmäßig bedungenen Preisen abkaufte, theils auch vom Auslande für diejenigen Landestheile, in denen inländisches Salz wegen Entlegenheit der heimischen Salinen theurer zu stehen kam als das ausländische. Der Verkauf an die Konsumenten geschah aus den königlichen Magazinen, welche im ganzen Staate vertheilt waren, in Tonnen zu 405 Pfund und zum überall gleichmäßigen Preise von 15 Thalern (Verordnung vom 17. Jan. 1820). Wer zum Kleinverkauf dies Salz entnahm, bedurfte einer besonderen Erlaubniß und war an eine obrigkeitliche Taxe gebunden.

Der Reinertrag des Salzmonopols betrug in den Jahren

1821 aus 437120 Tonnen Salz 3779500 Thaler,
1836 „ 549580 „ „ 5590257 „

oder 61—69 Prozent des Rohertrages (1821: 6½ Mill. Thaler — 1836: 8 Mill.).

Ermäßigungen treten ein durch Verordnung vom 16. Juni 1838 (für Viehsalz u. dgl.) und durch Verordnung vom 22. November 1842 (für Kochsalz auf 12 Thaler). Der Reinertrag war danach in den Jahren**)

1844: 4315000 Thaler,
1861: 5731850 „

Die ökonomisch-liberale Bewegung und zumal der Radikalismus hatten seit lange in dem Salzmonopol einen Rest alter Mißbräuche gesehen. Der volkswirthschaftliche Liberalismus bekämpfte in erster Reihe das Monopol***), während die Salzsteuer in jeder Form von den radikaleren Volksfreunden verworfen wurde. In der That war dieselbe ein hauptsächlicher Grund des Hasses, mit welchem seit Jahrhunderten die indirekten Steuern in Frankreich beladen waren. Auch war es bereits Colbert, welcher auf Ermäßigung des Salzpreises als einer Belastung des unentbehrlichen Bedarfs bedacht war. Aber im 18. Jahr-

*) J. G. Hoffmann, Steuern S. 250.
**) Bergius, Grundsätze der Finanzwissenschaft (1865) S. 214.
***) Vgl. Bergius a. a. O. S. 217 f.

Digitized by Google

hundert steigerte die Regierung den Salzpreis zu solcher Höhe, daß im Jahre 1788 allein in dieser Form dem französischen Volke ein Achtel bis ein Zehntel seines Einkommens abgenommen wurde*). Die Revolution beseitigte (1790) auch dieses Stück des alten Régime, und zwar die Monopolform endgültig. Dagegen lebte, wie so vieles andere, was die Revolution verworfen, die Salzsteuer bei freiem Verkehr unter Napoleon wieder auf (in Beträgen, die seit 1806 von 10 Centimes bis 30 Centimes für das Kilogramm schwankten, seit 1848: 10 Centimes). Die großen Staatsbedürfnisse seit dem Kriege von 1870—71 haben den Satz blos auf 12½ Centimes gesteigert.

In Großbritannien war die Reform durchgreifender. Noch im Anfange des Jahrhunderts, während des Kriegs, enorm erhöht (1805 auf 15 Shilling per Bushel, d. h. auf das Fünfzehnfache des Marktpreises), wurde die Salzsteuer durch George Canning im Jahre 1825 ganz abgeschafft.

In Preußen fiel die Monopolform; aber die Steuer blieb. Im Zusammenhange mit der damaligen individualistischen Strömung hob das Gesetz des Norddeutschen Bundes vom 12. Oktober 1867 die Verordnungen über das Salzregal auf und führte (vom 1. Januar 1868 ab) die Abgabe von zwei Thaler für den Zentner ein**). Die Ansicht mancher Sachkenner war mehr für die Beseitigung der Salzsteuer, als für die Aufhebung des Monopols, welches neben seinem finanziellen Zwecke die Pflicht hatte, die Angehörigen des Landes mit gutem Salze gegen einen einheitlichen Preis zu versorgen***).

In der That ist diese letztere Ansicht in der Gesetzgebung der Schweiz, wenigstens im Kanton Zürich, seit 1870 zur Geltung gelangt. Das (in allen Kantonen bestehende) Salzmonopol ist in Zürich seines finanziellen Charakters entkleidet; es dient nur noch der zweckmäßigen Versorgung der Haushaltungen mit dem nöthigen Salz. Daneben darf nicht verschwiegen werden, daß nicht blos in allen übrigen Kantonen das Salzmonopol fortbesteht, sondern daß auch gelegentlich der Wunsch auf Herabsetzung des Salzpreises, der in Verfolgung des von Zürich gegebenen Beispiels geltend gemacht worden, in der Volksabstimmung (Landsgemeinde von Glarus, 1880) mit Mehrheit abgelehnt worden ist.

---

*) Leroy-Beaulieu, Traité des finances, I, 626.

**) Ertrag 1868—87 im Durchschnitt 0,92 Mk. p. Kopf; für das Reich 1886 bis 1887: 42,76 Mill. Mk. (Statist. Jahrbuch f. 1888).

***) Hildebrand's Jahrbücher für Nationalökonomie, 1873, XX, 154.

Digitized by Google

§ 288. Das Tabakmonopol als dasjenige Steuermonopol, welches nicht blos für die Vergangenheit, sondern für die Gegenwart und muthmaßlich für die Zukunft besondere Bedeutung hat*), ist hier etwas näher zu betrachten.

Die Tabaksteuer, sagt Necker in seinem Werke über die französische Finanzverwaltung**), ist von allen Steuern die mildeste und unmerklichste. Im Jahre 1629 als Eingangszoll in Frankreich eingeführt, wird sie durch Colbert (1674) zum Gegenstande des Monopols gemacht und hebt sich von einem anfänglichen Reinertrage in Höhe einer halben Million binnen eines Jahrhunderts auf 30 Mill. Franken***) zu Necker's Zeiten. Das Monopol erstreckt sich um 1780 auf den größten Theil des Landes mit 22 Mill. Einwohnern, einzelne Provinzen (Flandern, Artois, Hennegau, Elsaß, Franche-Comté) sind davon befreit. Die Ausbeutung des Monopols ist verpachtet; es werden über 15 Millionen Pfund Tabak verkauft. Den guten Absatz verdankt man zum Theil der Vollkommenheit der königlichen Tabakmanufakturen. Der Abneigung des neuen Zeitalters gegen Staatsfabriken tritt Necker mit der Warnung entgegen, diese Vervollkommnung sei die Frucht einer langen Reihe von Erfahrungen, und es würde ein nutzloses Experiment sein, die Staatsfabriken zu zerstören, um eine Menge privater Unternehmungen an die Stelle treten zu lassen, deren Konkurrenz leicht die Qualität des Fabrikats verschlechtern könnte.

Die Revolution machte gleichwohl dieses Experiment neben so vielen anderen Experimenten. Im Jahre 1791 wurde das Monopol aufgehoben, der Tabakbau freigegeben, der 1781 auf gewisse Provinzen im Interesse des Monopols beschränkt worden war; blos ein Zoll wurde eingeführt, zur Besteuerung des vom Auslande eingeführten Tabaks, während der inländische Tabak steuerfrei blieb. Erst 1798 (dann 1799, 1800, 1804) besteuerte man die inländische Fabrikation und den Verkauf des Tabaks und erhöhte den Einfuhrzoll. Gleichwohl stieg der Er-

*) Daß ein barbarischer Gebrauch der Indianer — sagt Viktor Hehn — den Rauch der trockenen Blätter einer betäubenden Pflanze durch ein Rohr oder eine zusammengedrehte Rolle in den Mund zu leiten und dann wieder auszustoßen oder dieselben Blätter in gepulvertem Zustande in die Nase zu stopfen, von den Rothhäuten zu weißen, gelben und schwarzen Menschen auf der ganzen Erde hat übergehen und bei allen sich so tief einwurzeln können, ist eine Thatsache, die viel zu denken giebt. (Kulturpflanzen und Hausthiere in ihrem Uebergang aus Asien nach Griechenland und Italien sowie in das übrige Europa. 2. Aufl. 1874 S. 449.)

**) De l'administration des finances de la France (1785), II, 104.

***) Necker, l. c. p. 100.

Digitized by Google

trag der Tabaksteuer (in allen Formen) in den Jahren 1805—1810 nicht über 20—21 Mill. Franken*), fiel im Jahre 1809 sogar auf 14 Mill.

Das Dekret vom 29. Dezember 1810**) führte das Tabakmonopol wieder ein. Es hieß darin, daß der Tabak der geeignetste Gegenstand der Besteuerung sei, daß aber die Fabrikanten unter dem bestehenden System den besten Theil des Gewinnes gezogen hätten; denn der Preis des fabrizirten Tabaks sei derselbe geblieben wie unter dem alten Monopol; der kleinste Theil des Ertrages sei in die Staatskasse geflossen; die Tabakbauern seien in der Hand der Fabrikanten gewesen. Alle Interessen, auch diejenigen des Tabakbaues im Lande verlangen, daß die Tabakmanufaktur durch eine Regie zum Nutzen der Staatskasse gehandhabt werde***). Ein Reinertrag von etwa 80 Mill. Franken wird ins Auge gefaßt. Nach der Restauration wurde durch Gesetz vom 28. April 1816 der Fortbestand des Tabakmonopols verfügt und neue Anordnung über

---

*) Ein Bericht an den Kaiser aus dem Jahre 1805 giebt an: 8,2 Mill. Fr. aus der inneren Steuer, 9 Mill. aus dem Zoll, 824000 Fr. aus den Licenzen der Fabrikanten, 1,77 Mill. aus den Licenzen der Kleinverkäufer. Parieu, Traité des impôts (1866), II, 460. Vgl. Malchus, Handbuch der Finanzwissenschaft (1830) I, 111. Die Sätze waren: 40 Centimes p. Kilogr. fabrizirten Tabak, 0,80—1 Fr. p. Kilogr. Eingangszoll.

**) Dieses wie die anderen Gesetze (seit 1798) in den Anlagen zum Bericht der Tabak-Enquête-Kommission (des Deutschen Reiches) Band III Anlage XII S. 99—150. Vgl. Vuatrin et Batbie, Lois administratives, I, 772 ff.

***) Die wesentlichen Bestimmungen des Dekrets sind die folgenden. Der Ankauf der Tabakblätter, die Fabrikation und der Verkauf im Großen wie im Kleinen sind der Regie vorbehalten. Die Regie hat ihren Bedarf an Rohtabak bis auf ein Fünfzehntel aus dem inländischen Produkt zu decken. Das Finanzministerium macht jährlich bekannt, wie viel Flächenraum in jedem Departement mit Tabak bebaut werden dürfe. Jeder, der Tabak bauen will, hat bis 1. März jedes Jahres dem Maire seiner Gemeinde Anzeige von dieser Absicht zu machen. Der für Tabakbau gestattete Flächenraum darf nicht herabgesetzt werden, außer in Fällen großen Ueberflusses. Im Laufe des Januar wird jährlich der Preis für den Tabak der nächsten Ernte bekannt gemacht, verschieden nach Arrondissements je nach dem Werthe des lokalen Erzeugnisses. Für jedes Arrondissement werden drei Stufen der Qualität und des Preises festgesetzt, die je nach dem Ausfall der Ernte im November desselben Jahres durch eine Schätzungskommission in Anwendung kommen. Zur Aufnahme der Tabakblätter errichtet die Regie Magazine, die so über die tabakbauenden Landschaften vertheilt sind, daß die Pflanzer ihre Blätter niemals weiter als 25 Kilometer zu transportiren haben. Die Lieferung erfolgt vom 1. November bis 1. März gegen baare Zahlung. Die Fabrikation erfolgt ausschließlich für Rechnung der Regie in Staatswerkstätten; für den Verkauf sind die Preise der verschiedenen Qualitäten von Tabak und Cigarren im Gesetze bezw. in der Verordnung festgestellt.

Digitized by Google

Verwaltung, Preise u. s. w. getroffen; indessen sollte das Gesetz nur auf fünf Jahre gültig sein; wurde dann jedesmal nach Ablauf von fünf Jahren erneuert, späterhin meist auf zehnjährige Fristen, so zuletzt durch die Gesetze von 1872, 1882.

Der Reinertrag war in den Jahren*)

1815	32	Mill. Franken,
1820	42	„ „
1830	47	„ „
1840	70	„ „
1859	130	„ „
1869	197	„ „
1872	217	„ „
1878	273	„ „
1883	303	„ „
1887	320	„ „

Der Tabakkonsum stieg von 11 Mill. Kilogramm im Jahre 1830 auf 32½ Mill. Kilogramm im Jahre 1869 und stieg trotz der starken Erhöhung der Tabaksteuer und der Verkleinerung des französischen Gebietes nach dem Kriege wieder 1883 auf 32½ Mill. Kilogramm. Der Reinertrag ist der höchste, welcher in irgend einem Lande durch die Tabaksteuer aufgebracht wird (1883: 8,58 Franks gegen 0,81 Mark im Deutschen Reich), während der Konsum im Deutschen Reich 1,9 Kilogramm auf den Kopf ist gegen blos 0,85 Kilogramm in Frankreich**).

Unter allen Verfassungen, unter dem Kaiserreich wie unter der Restauration und Louis Philippe, unter dem zweiten Kaiserreich wie unter den Republiken von 1848 und 1871 hat sich das französische Tabakmonopol behauptet. Die Steuerform des ancien régime ist nicht blos nach der großen Revolution wiederhergestellt, sie ist auch in allem Wechsel der periodisch wiederkehrenden Debatten und Enquêten siegreich geblieben, bei jeder Verlängerung des Gesetzes freilich als ein unentbehrlicherer Bestandtheil der Finanzen erschienen.

Selbst ein so treuer Anhänger der alten Schule wie Leroy-Beaulieu erkennt in dem Tabakmonopol ein unvergleichliches Finanzmittel an Ergiebigkeit und Unschädlichkeit***).

---

*) Leroy-Beaulieu, Traité I, 666. Malchus I, 111. Finanzarchiv 1885, 854.

**) Finanzarchiv 1885, 859.

***) L'impossibilité de retirer par tout autre moyen une somme aussi énorme de l'impôt sur le tabac, l'impossibilité de faire payer au pays d'une manière aussi inoffensive, aussi peu vexatoire est la justification, au moins temporaire, du monopole. Traité I, 664.

Digitized by Google

§ 289. Ein Blick auf das einstmalige Tabakmonopol, welches in Preußen bestanden hat, ohne bei der Neuordnung der preußischen Finanzen, gleich dem französischen Vorbilde, wiederhergestellt zu werden, mag hier am Platze sein*).

Friedrich der Große suchte nach dem siebenjährigen Kriege die öffentlichen Einnahmen namentlich dadurch zu heben, daß er die Finanztechnik der Franzosen in seinem Staatswesen einführte. Ohne Belastung der unteren Volksklassen wollte er den Handel mit verbreiteten und gleichwohl entbehrlichen Verbrauchsgegenständen als einträgliches Monopol der Regierung zueignen**). In erster Reihe wurde dabei an das in Frankreich herkömmliche System der Generalpächter gedacht, deren Privatinteresse im Gegensatze zu den Mißbräuchen der damaligen Staatssteuerverwaltung die Erhebungskosten vermindern, den Ertrag erhöhen sollte. Die französischen Freunde, welche dem Könige das System rühmten, konnten zumal von dem Tabakmonopol erzählen, welches damals dem französischen Staate 14—15 Millionen einbrachte. Im Mai 1765 wurde einer Gesellschaft französischer Unternehmer das Tabakmonopol für einen jährlichen Pachtzins von einer Million Thaler angeboten, aber im Juli 1765 einer Gesellschaft von Berliner Fabrikanten übertragen, welche um 100 000 Thaler mehr zu zahlen bereit waren. Die Unternehmung scheiterte indessen und bereits nach Jahresfrist errichtete der König eine selbständige Immediatbehörde für die General-Tabaks-Administration.

*) Riedel, Der brandenburgisch-preußische Staatshaushalt, 102 ff., vgl. S. 198 ff. 213. Walther Schultze, Geschichte der preußischen Regieverwaltung von 1766 bis 1786 (1888). Schmoller, Die Einführung der französischen Regie durch Friedrich den Großen, 1766. D. Rundschau 1888, 7. Heft.

**) Der bedeutendste Zeitgenosse Friedrichs des Großen unter den deutschen Kameralisten, Justi, war ein entschiedener Gegner der Monopolien; er zeigt auch in diesem Punkte, wie wenig auf ihn der übliche Begriff des „Merkantilisten" anzuwenden ist. Er sagt (Staatswirthschaft 1755, II § 258): „Noch weniger ist die Tabaksteuer gegründet. Eigentlich pfleget man aus dem Tabakshandel ein Monopolium zu machen und dasselbe gegen eine beträchtliche Summe an jemand zu verpachten. Allein weil sehr große Aufsicht erfordert wird, daß man keinen fremden Tabak einführe, und dazu strenge Visitationen und eine große Einschränkung der freien menschlichen Handlungen gehören, auch überdies zwischen den Tabaks-Ausreutern und den Unterthanen öfters blutige Händel entstehen; so haben sich in einigen Landen die Stände ins Mittel geschlagen, diesen Tabakspacht übernommen und dafür auf jede Person im Lande eine Tabaksteuer geleget. . . . Wenn es blos auf eine Steuer abgesehen ist, so kann kein vernünftiger Mensch einsehen, warum man die Unterthanen einem so strengen Zwange unterwirft oder sich mit einer solchen Tabaksteuer ein besonderes Geschäft macht, da man doch durch die Einführung einer ordentlichen Kopfsteuer, oder durch die Erhöhung der bereits eingeführten, eben diese Absicht erreichen könnte. Den Unterthanen, die sowohl auf diese als jene Art ihren Beutel ziehen müssen, ist gewiß die letztere allemal lieber."

Digitized by Google

Diese Finanzeinrichtung brachte nicht blos einen erheblichen Reinertrag (1785—86: 1286289 Thaler); sie wurde auch ein Förderungsmittel für die Tabakproduktion, da der König eine bewundernswerthe Sorgfalt auf die Hebung des Tabakbaues und der inländischen Tabakfabrikation verwendete.

Jedoch unmittelbar nach dem Tode Friedrichs des Großen brachen sich in der Finanz- und Wirthschaftspolitik seines Nachfolgers die neuen Ideen der wirthschaftlichen Freiheit Bahn und führten im Jahre 1787 für Preußen dasjenige herbei, was in Frankreich wenige Jahre später durch die Revolution geschah. Das Tabakmonopol, daneben das Kaffeemonopol und die französische Regie, fielen. Aber nur ein Jahrzehnt verging und Friedrich Wilhelm II. sah sich (1797) veranlaßt, eine neue General-Tabaks-Administration wieder aufleben zu lassen. Von allen monopolistischen Einrichtungen Friedrichs des Großen hatte sich das Tabakmonopol am meisten bewährt. Man hoffte jetzt auf den dreifachen Ertrag dessen, was 1786 dieses Monopol eingebracht hatte. Das Staatsgebiet war größer geworden, die Tabakkonsumtion hatte zugenommen. Zur Erleichterung der Last beabsichtigte der König, „der ärmeren Menschenklasse dies ihr Bedürfniß auf eine wohlfeile Art zu befriedigen, die Wohlhabenden aber ihren Tabak, als ein Objekt des Luxus, gehörig bezahlen zu lassen"*). Wenige Monate nach Wiedereinführung des Tabakmonopols starb der König und der Nachfolger bescherte seinen Unterthanen schon zu Weihnachten 1797 die Freude, durch Patent vom 25. Dezember den Tabakbau, die Tabakfabrikation und den Tabakhandel wieder freizugeben.

Die liberalen Ideen des Zeitalters hatten in Preußen gesiegt**); die energische Faust Napoleon's I., welche im Jahre 1810 das französische Tabakmonopol herstellte, die nüchterne Zweckmäßigkeit, welche zur Fortsetzung desselben unter den folgenden Regierungen in Frankreich antrieb, sie fehlten bei der Steuerreform in Preußen damals und in der Folgezeit.

---

*) Kab.-Ordre vom 21. Mai 1794.

**) Als Ausdruck derselben mögen J. G. Hoffmann's Worte (Lehre von den Steuern S. 28) hier stehen. „Je mehr die Regierungen ihren Beruf anerkennen, in reiner ehrfurchtgebietender Hoheit, unbefangen von jedem Privatinteresse, über allen sich mannigfaltig kreuzenden Richtungen des Bestrebens nach Erwerb und Genuß stehend, und inmitten derselben, jedem das Seine, Allen aber Recht, Ordnung und den möglichst freien Gebrauch ihrer Kräfte zu schützen und zu bewahren: desto mißlicher müssen sie selbst es finden, als Domänenbesitzer an dem Streben der Rentenirer nach Genuß oder der Gewerbetreibenden nach Gewinn theilzunehmen.

Digitized by Google

§ 290. Mit dem Lotterieregal haben sich die preußischen Staatsmänner und das preußische Volk seit lange auf freundschaftlicheren Fuß gesetzt.

Als Mittel der Finanzkunst erscheint die Lotterie im Jahre 1530 zu Florenz, da der Staat beim größten Geldmangel ein Lotto gegen den Einsatz eines Dukaten veranstaltet*). Schon um dieselbe Zeit ist in Frankreich davon die Rede: Franz I. läßt 1539 unter obrigkeitlicher Aufsicht ein Lotto veranstalten gegen eine Abgabe an den König.

Um die Mitte des 17. Jahrhunderts breiten sich die Lotterien aus. Der Neapolitaner Tonti weiß 1658 Ludwig XIV. dafür zu gewinnen; 1661 wird die Lotterie regalisirt. In Holland**) und England bedient man sich ihrer wie in Frankreich und Italien. Zu Anfang des 18. Jahrhunderts rühmt Savary ihre Verbreitung und ihre segensvollen Wirkungen für vielerlei gute und fromme Zwecke. Die großen Handels-Kompagnien bedienen sich ihrer wie die Staaten und Städte***).

Die ältere Form ist die unschädlichere, diejenige welche wir als die Klassenlotterie kennen; die neuere, diejenige welche entschiedener auf die Anreizung der Spielsucht berechnet ist, die Zahlenlotterie (welche heute noch in Italien üblich ist†), mit Amben, Ternen u. s. w.) oder früher genuesische Lotterie benannt. Die ältere Art ist nach Justi (1755) in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts „allenthalben in Deutschland stark gebraucht“††). Der Landesherr pflegt sie selten selbst zu unterhalten, sondern das Privilegium gegen eine jährlich abzugebende Summe an eine Stadtgesellschaft oder einzelne Privatperson zu überlassen. Da diese Lotterien, meint Justi, für den Entrepreneur ungemein vortheilhaft und für das Volk sehr anreizend sind, so sind sie in der That eine Art der Abgaben, die für Niemand als den Landesherren gehöret.

In Preußen†††) ist es die Zahlenlotterie, welche zuerst regalisirt wird. Die Klassenlotterie bestand bereits am Anfang des 18. Jahrhunderts, aber erst im Jahre 1767 wurde sie für den Staat monopolisirt.

---

*) Varchi, Storia Fiorentina (1721), XI, 366. Beckmann, Beiträge zur Geschichte der Erfindungen V (1805), 317 ff. Savary, Dictionnaire de Commerce Art. Loterie (ed. Genève, 1742), II, 1125.

**) R. van der Borght, Finanzarchiv 1888, 384 ff.

***) Savary, Dictionnaire de Commerce II, 1128.

†) Pabst Benedikt XIII. (1724—1730) verbot das Spiel in der Genueser Lotterie; sein Nachfolger Clemens XII. (1730—1740) richtete, weil das Verbot nichts half, selber ein Lotto ein. Beckmann V, 336.

††) Staatswirthschaft II, 436.

†††) Riedel, Staatshaushalt S. 102. Otto Warschauer, Geschichte der preußischen Staatslotterien. I. Die Zahlenlotterie in Preußen 1885. Derselbe, Finanzarchiv 1885, 716—746.

Digitized by Google

Dagegen wird durch Patent vom 8. Februar 1763 die Zahlenlotterie sofort bei ihrer Einrichtung für Rechnung des Staats verwaltet. Es ist auch hier ein Italiener (Calzabigi), welcher sie für den König einrichtet. Sie gehört in das System der neuen Finanzmittel, deren der König nach dem großen Kriege bedarf. Die Bevorzugung, welche zunächst dieser bedenklichsten Form des Lotto zu Theil wird, ist wohl ein Beweis für den unerschrockenen Realismus des Königs in der Wahl seiner Mittel, aber der dadurch erreichte Zweck steht diesmal in keinem Verhältniß zu den Mitteln. Man sucht, wie anderswo und öfter, das Lotto gleichsam vor dem öffentlichen Gewissen zu entschuldigen, indem man einen Theil des Ertrages für wohlthätige Zwecke bestimmt. Der Gesammtertrag ist zunächst ganz winzig; in der Verwaltung müssen erst Erfahrungen gemacht werden, das System der Verpachtung erweist sich als das relativ beste und bleibt bis 1794 bestehen. Anfänglich kaum 20 000 Thaler, steigt der jährliche Pacht auf 30 000 Thaler (1770) und auf 55 000 Thaler beim Tode des Königs, zuletzt auf 60 000 Thaler. Erst seit 1794, da die Staatsverwaltung die Lotterie selber in die Hand nimmt, wird der Ertrag größer; aus der Zahlenlotterie zusammen mit der jetzt ausgiebiger eingerichteten Klassenlotterie wird 1797—98 ein Reinertrag von 515 475 Thaler gezogen. Und ähnlich in dem folgenden Jahrzehnt.

Das Lotterieedikt vom 28. Mai 1810 hob die Zahlenlotterie auf und gab in seinen einleitenden Worten ein vernichtendes Urtheil über die Wirkungen derselben. Sie hatte die Lust zum Spiele in verderblicher Weise unter den niederen Klassen des Volkes verbreitet. Im Einzelnen (so in Luckenwalde) hatte sie skandalöse Zustände herbeigeführt*).

Nach vorübergehenden Experimenten mit der Quinenlotterie, der Güterlotterie**) (Ausspielung von Landgütern), dann der kleinen Geldlotterie ist die Klassenlotterie die dauernde Form geblieben, in welcher das preußische Lotteriemonopol durch das 19. Jahrhundert sich behauptet hat.

§ 291. Die preußische Klassenlotterie wurde in folgender Weise eingerichtet.

In jedem Jahre finden zwei Lotterien mit vier Ziehungen (Klassen) statt. Die Zahl der Treffer und die Größe der Gewinne steigt von der

*) Vgl. das Urtheil Beckmann's a. a. O. statt so vieler anderer Zeitgenossen.

**) Bereits 1712 war durch ministerielles Reskript in Berlin die Konzession zum Ausspielen von Landgütern an Private, gegen eine Abgabe an milde Stiftungen, ertheilt worden. Warschauer, Finanzarchiv 1885, 728.

Digitized by Google

ersten zur vierten Klasse; die letztere Klasse enthält die überwiegende Zahl und Größe der Treffer. Der Einsatzpreis eines Looses beträgt für jede Klasse 13 Thaler, also für die 4 Klassen 52 Thaler. Es werden nur ganze, halbe und Viertellooſe abgegeben, um die Theilnahme an der Lotterie auf die wohlhabenderen Kreise der Bevölkerung zu beschränken. Thatsächlich thun sich aber gerade viele ärmere Leute zum gemeinsamen Spiel bei einem Viertellooſe zusammen und vereiteln damit die Absicht der Einrichtung*).

Die Zahl der Looſe und damit der Gewinn des Staats hat im Laufe der Jahre sich vergrößert. Im Jahre 1852 beträgt derselbe 971 200 Thaler, im Jahre 1861: 1 315 900 Thaler und bleibt so bis 1886. Seit 1886—87 tritt nach mehrjährigen Schwankungen der Ansichten durch Beschluß des Abgeordnetenhauses (191 gegen 131 Stimmen) eine Verdoppelung der Looſezahl und damit des Gewinnes ein. Im Etat für 1889—90 ist ein Betrag von 8 287 500 Mark als Einnahme aus der Lotterie aufgeführt. Der Gewinnantheil des Staats beruht darauf, daß von allen Gewinnen 13⅓ vom Hundert in Abzug gebracht werden, neben 2 vom Hundert für die Lotterieeinnehmer, während der Käufer des Looses außerdem 5 Prozent als Reichsstempelabgabe (laut Reichsgesetz vom 1. Juli 1881) und 1 Mark als Schreibgebühr für jede Klasse zu entrichten hat.

Durch die Verdoppelung der Looſezahl und des finanziellen Ertrages ist dies Institut für Preußen in eine so viel festere Stellung gerückt, während dasselbe in England 1826, in Frankreich 1836, im Großherzogthum Hessen 1832, in Bayern 1861 aufgehoben worden ist. An Erörterungen, welche die Aufhebung der Lotterie bezweckten, hat es auch in Preußen nicht gefehlt. Seit dem Vereinigten Landtage von 1847 bis zu den letzten Jahren hin ist die Frage immer wieder aufgeworfen worden**). Die Gegner der Staatslotterie pflegten auszuführen, es sei vom Standpunkte der Religion und der Moral verwerflich, wenn der zu ihrer Wahrung berufene Staat aus der Lotterie Einkünfte beziehe, zumal deshalb, weil die bedürftigen Volksklassen vorzugsweise zur Theilnahme sich verführen lassen und zwar in einem Umfange, daß die Mittel des nothwendigen Lebensunterhalts angegriffen werden, neben dem Erfolge der Spielsucht, daß sie die Arbeitsluſt und den Spartrieb lähmt. Für

*) Marcinowski, Die preußische Staatslotterie vor dem Forum der Landesvertretung, Finanzarchiv 1884, 100—127. Bergius, Grundsätze der Finanzwissenschaft S. 222.

**) Ueber die verschiedenen Debatten in der preuß. Landesvertretung und im Reichstage während eines Zeitraumes von 40 Jahren berichtet Marcinowski a. a. O.

Digitized by Google

die Aufrechterhaltung der Lotterie wurde (namentlich von Seiten der Staatsregierung) geltend gemacht, daß die finanziellen Einnahmen aus der Lotterie nicht zu entbehren seien, — daß die Schädigung der wirthschaftlichen und moralischen Eigenschaften des Volkes thatsächlich nicht zutreffe, — daß der einmal vorhandene Spieltrieb der Bevölkerung am besten in die Kanäle geleitet werde, welche der Staat ihm anweise, — daß die Aufhebung der preußischen Lotterie lediglich das Spielen in privaten oder fremden Staatslotterien befördern werde, — daß die für eine Aufhebung erforderliche Gemeinsamkeit der Maßregel innerhalb der deutschen Bundesstaaten zwar angeregt, aber zunächst aussichtslos sei.

Die idealistischen und realistischen Argumente kehrten beständig wieder. Der wachsende Finanzbedarf machte die Regierung geneigt, an der Einnahme festzuhalten; doch erfuhr im Laufe der Jahre der Realismus selbst unter diesen finanziellen Bedingungen eine Erschütterung, so daß die Staatsregierung ihren Standpunkt mehr und mehr dahin verrückte, die Verantwortlichkeit der Landesvertretung zuzuschieben. Der Realismus siegte in der Budgetkommission und im Plenum des Abgeordnetenhauses bei der Berathung des Voranschlags für 1886—87. Das treibende Element war der Rest der alten kleinstaatlichen Misere, welcher sich in dem Zustande offenbarte, daß einige der kleinsten deutschen Staaten Lotterien unterhalten, deren Loose großentheils auf den Absatz in Preußen berechnet sind und durch das Verbot gegen das Spielen in fremden Lotterien (Verordnungen vom 5. Juli 1847, 25. Juni 1867) nicht zurückgehalten werden. Hamburg zieht*) 3,36 Mark, Braunschweig 3 Mark, Sachsen 1,50 Mark auf den Kopf seiner Bevölkerung aus der Staatslotterie, Preußen nur etwa ein siebentel Mark (seit 1886—87: weniger als ein drittel Mark).

Im Reichstage wurde im Jahre 1881 ein Versuch zur Aufhebung der Staatslotterien gemacht, welcher nach dem Inhalt der Reichsverfassung freilich wenig Aussichten des Erfolges hatte. Die Kommission zur Vorberathung des Entwurfs eines Gesetzes betreffend die Erhebung von Reichsstempelabgaben stellte in ihrem Bericht vom 20. Mai 1881 den Antrag, den Herrn Reichskanzler zu ersuchen, auf die Aufhebung der noch bestehenden Staatslotterien der deutschen Bundesstaaten hinzuwirken, inzwischen jedenfalls einer Erweiterung derselben vorzubeugen. Der Kom-

*) Hamburg hat im Etat für 1888 eine Einnahme von 1 743 300 Mark aus der Lotterie bei einer Bevölkerung von 518 620 Einwohnern, d. h. 3,36 Mark auf den Kopf. Braunschweig 1 113 500 Mark auf 372 452 Einw. = 3 Mark. Königreich Sachsen 4 592 234 Mark auf 3 182 003 Einw. = 1,44 Mark.

Digitized by Google

missar des Bundesrathes antwortete, daß die Aufrechterhaltung oder Aufhebung der Staatslotterien lediglich in der Kompetenz der Landesregierungen liege, daß die Resolution daher einen Uebergriff über die Grenzen der Reichskompetenz enthalte.

In der Sache bleibt es um nichts weniger befremdend, daß gerade diejenigen Kleinstaaten unter dem Schutz ihrer Kompetenz das Lotterieunwesen ausbeuten, die durch konzentrirten Wohlstand oder blühenden Zustand der Finanzen sich vor allen anderen auszeichnen.

§ 292. Unter den finanziell wichtigen Monopolien muß endlich die Post einen Platz erhalten.

Ihr Charakter und ihre Stellung im System der Finanzwissenschaft ist bereits durch frühere Betrachtungen beleuchtet (vgl. oben §§ 76—77, 81, 93—94, 187), weil ihre eigenthümliche Mittelstellung nach verschiedenen Seiten hin Anlaß zur Auseinandersetzung bietet. Der Stoff, der jenen theoretischen Erörterungen zu Grunde liegt, ist der Niederschlag der historischen Erlebnisse der Post. Sie hat seit Jahrhunderten geschwankt zwischen einer fiskalischen und einer „gemeinnützigen" Bestimmung; bald hat das eine, bald das andere überwogen; öfters war beides durcheinander gemischt. Aber es hat auch Zeiten gegeben, wo die Post ausschließlich im Dienste der Staatsverwaltungszwecke stand und keinerlei Briefbeförderung für die Privaten, weder eine fiskalisch ausgebeutete noch eine aus anderem finanziellem Standpunkte behandelte, zu ihren Aufgaben zählte.

So war es im Römerreiche*). Wie das römische Straßenwesen einen durchaus administrativ-strategischen Charakter hatte, so war auch die Posteinrichtung allein für die Beförderung der Beamten und der Regierungsdepeschen berechnet; es war nur eine Ausnahme, die der kaiserlichen Bewilligung bedurfte, wenn einer Privatperson der Gebrauch der Post gestattet wurde. Augustus war der erste, welcher eine feste Ordnung schuf; die Kosten der Posthaltereien an den einzelnen Stationen fielen den Ortschaften zur Last, erst allmälig entwickelte sich in dieser Hinsicht eine gewisse Centralisation und die Gemeindelasten wurden auf den Fiskus übernommen.

Die mittelalterlichen Vorläufer unseres heutigen Postwesens

*) Marquardt, Römische Staatsverwaltung (1873), I, 417. Mommsen, Römisches Staatsrecht (1877), II, 987. Hirschfeld, Untersuchungen auf dem Gebiete der römischen Verwaltungsgeschichte, I, 98 ff.

Digitized by Google

sind theils Ueberbleibsel der römischen Einrichtung (unter Karl dem Großen und seinen Nachfolgern), theils bei Zunahme der Kultur und des Verkehrsbedürfnisses für gewisse Interessenkreise durch diese selber geschaffen*) — korporative Botenanstalten der Universitäten, der Städte, des Deutsch-Ritter-Ordens, welche über hunderte von Meilen bereits im 13. Jahrhundert sich erstreckten. In der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts beginnen in Frankreich, England, Deutschland mit dem Erstarken des Fürstenstaats sich Staatsposten zu entwickeln. Auch sie dienten zunächst blos amtlichen Zwecken. Sehr bald aber wurden sie dem Bedürfniß des privaten Verkehrs zugänglich gemacht, und zwar in der Weise, daß sowohl für die Beförderung von Personen als für die Beförderung von Briefen gesorgt wurde.

In der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts giebt die Post in Frankreich bereits einen erheblichen Gewinn. Im Zusammenhange damit wird sie 1681 zum staatlichen Monopol erklärt, dabei gleich anderen fiskalischen Verwaltungszweigen auf dem Wege der Verpachtung ausgebeutet. In England wird schon 1635—37 das Postmonopol eingeführt; auch hier wird dasselbe verpachtet und giebt im Jahre 1685 65 000 Pfd. Sterling Ertrag. Seit 1710 beginnt die staatliche Administration der Post in England, erst 1792 in Frankreich. Die Personenbeförderung in den ersten Jahrhunderten des Staatspostbetriebes vorzugsweise gewinnbringend, tritt allmälig in den Hintergrund gegen den Briefverkehr. In England wird das Monopol der Personenbeförderung 1779 aufgehoben, in Frankreich nach der Revolution (1805) der Betrieb derselben ganz und gar von der Staatsverwaltung aufgegeben.

§ 293. In Deutschland**) ist die Entwicklung der Posten ein Reflex der allgemeinen Entwicklung des Staatswesens. Die aus Italien stammenden Unternehmer Taxis setzen bei den deutschen Kaisern allmälig (1545, 1563, 1595, 1597, 1615, 1621) eine erbliche Belehnung mit der Reichspost durch, welche mit den alten Botenanstalten der Städte, mit den aufkommenden Staatspostanstalten der größeren Territorialfürsten in Kampf gerathen, aber für die vielen kleinen zersplitterten Theile des Reiches die wünschenswerthe Centralisation der Posteinrichtung herstellen und auf die Dauer behaupten muß. Oesterreich, Brandenburg, Sachsen, Braun-

*) E. Sax, Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirthschaft (1878) I, 318.

**) Hartmann, Entwicklungsgeschichte der Posten von den ältesten Zeiten bis zur Gegenwart (1868) S. 218—400.

Digitized by Google

schweig, Hessen errichteten ihre eigenen Posten. Den kleineren gegenüber dringt die Macht und damit das zweifelhafte Recht der Taxis durch. Doch ergeht noch am 13. Februar 1680 ein Erlaß Kaiser Leopolds, welcher gegen die alten Botenanstalten und Metzgerposten gerichtet ist. Um die Mitte des 17. Jahrhunderts soll das Postunternehmen den Taxis bereits 100,000 Dukaten jährlich eingebracht haben. Selbst nach dem Untergange des alten Reiches war es die relative Zweckmäßigkeit*), welche inmitten der fortdauernden Zerrissenheit eines Teils von Deutschland durch die deutsche Bundesakte Anerkennung fand und zur Wiederherstellung der Taxis'schen Post führte, bis dann die Neugestaltung Deutschlands im Jahre 1866 zur Ablösung des alten Instituts führte.

In Preußen**) war es der große Kurfürst, welcher 1646 durch seine weitgestreckten Lande, von Memel bis Cleve, einen Hauptpostkurs anlegte und 1649 sofort in direkte Staatsverwaltung nahm. Im Gegensatz zu Oesterreich gab man die unmittelbare Staatsverwaltung nicht auf. Sie galt bald in ganz Deutschland als Muster und lieferte, obwohl bis 1740 nicht einseitig fiskalisch ausgenutzt, erhebliche Ueberschüsse — 1685: 39 213 Thaler, 1712: 137 450 Thaler, 1740: 220 000 Thaler. Erst Friedrich der Große sah sich durch seinen großen Finanzbedarf auch hier zu fiskalischen Maßregeln gedrängt. Fast gleichzeitig mit der Regie der Accise- und Zolleinkünfte und unter ähnlichen Bedingungen wurde das Postwesen im Jahre 1766 einem französischen Generalintendanten in Administration übergeben***), indessen nach schlimmen Erfahrungen wieder 1769 in eigene staatliche Verwaltung übernommen. Hatte doch schon 1755 Justi gelehrt†), das Postregal sei wie alle Regalien weder zu verpachten noch in Lehen zu geben, weil dessen Ausübung mit der Wohlfahrt des Staats vereinigt sein muß; es bezwecke die Bequemlichkeit der Reisenden, die Beförderung der Kommerzien und Gewerbe; die Einkünfte seien demnach, wie bei allen Regalien, nur ein Nebenzweck des Postwesens. Es sei gänzlich wider die Natur dieses Regals, wenn man ein allzuhohes Porto setze††), wogegen bei einem mäßigen Porto öfters wegen

*) Ueberhaupt zweifle ich, sagt Justi 1755, daß das Postregal für kleine Reichsstände eine schickliche Sache ist (Staatswirthschaft II, 155).

**) Stephan, Geschichte der preußischen Post von ihrem Ursprunge bis zur Gegenwart. 1859.

***) Riedel, Staatshaushalt, 106.

†) Staatswirthschaft II, 159.

††) Er erzählt, wie er in Wien, wenn ihn andere Gelehrte mit einer gedruckten Piece von wenig Bogen beehrt haben, dafür einen Thaler oder gar zwei Gulden Postgeld habe bezahlen müssen, ob es gleich halb frankiret gewesen.

Digitized by Google

Kleinigkeiten und aus bloßer Freundschaft ein Briefwechsel unterhalten werde; die Postanstalt solle den Unterthanen zur Bequemlichkeit gereichen, nicht aber lästige Einschränkungen herbeiführen, wie das Verbot gegen die Reisenden, Briefe mitzunehmen u. dgl. mehr. Sie solle nur das Porto ermäßigen, so werde man lieber ein paar Groschen zahlen, als einen guten Freund mit einem Briefe bemühen.

§ 294. Die Postverwaltung hat seitdem noch ein volles Jahrhundert in den leitenden Prinzipien geschwankt; bald macht sich die einseitige Fiskalität (zum Theil unter dem Drucke der Noth) geltend, bald die Gemeinnützigkeit, bald will man die Harmonie der Interessen zwischen beiden Standpunkten als einfachste Lösung des Konflikts anrufen. Nach dem verfehlten Versuche mit der französischen Verwaltung der preußischen Post wird in einem Edikte zugestanden, daß durch diese unbescheidentliche und unproportionirliche Portoerhöhung die Postrevenues selbst viel gelitten haben*). Aber eben in diese Zeit fällt auch in den anderen Staaten eine Epoche fiskalischer Posttarife; in England erhöht man das Taxminimum**), welches man 1765 auf 1 Penny gesetzt, 1783 auf 2 Pence, 1797 auf 3 Pence, 1804 auf 5 Pence (weitere Entfernungen innerhalb des Landes auf 12—14 Pence). In Frankreich richtet sich der Fanatismus der Revolution auch gegen die Portotarife als ein Mittel, den Luxus der Reichen zu treffen. Die französische Brieftaxe hatte 1763 auf die weiteste Entfernung 5 Sous betragen; im Jahr 1795 wird sie auf 25 Sous gesteigert (für die kürzeste Entfernung auf 10 Sous statt 2 Sous). Da die Einnahme sinkt, wird 1796 ein Porto von 2½ bis 10 Franken (je nach der Entfernung) eingeführt! Da die Korrespondenz jetzt aufhört, kehrt man noch im selben Jahre zu Sätzen von 6 bis 18 Sous um. Diese Traditionen dauern unter dem Kaiserreiche fort. Der Finanzminister des Königreichs Westphalen erklärt 1809 in seinem Bericht, daß die Einnahmen aus den Posten abnehmen, trotzdem daß das Porto verdoppelt und verdreifacht ist. Zur selben Zeit war in den Zeitungen zu lesen, wie westphälische Unterthanen ihre Korrespondenten aufforderten, das Briefschreiben zu unterlassen, da das Porto unerschwinglich sei.

---

*) Holzamer, Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft 1878, 7.

**) Als 1635 Charles I. die Briefpost einrichtet, ist das Porto 2 Pence bis zu 80 engl. Meilen, 4 Pence bis zu 140 Meilen, 6 Pence für ganz England, 8 Pence für Schottland (29. Report of the Postmaster General p. 12).

Digitized by Google

In Preußen wurde bei der Neuordnung des Staatshaushaltes zwar seitens der Postverwaltung bemerkt, daß Veredlung und Vermehrung der Kommunikationsmittel die einzig wahre Postfinanzquelle sei; indessen an entscheidender Stelle für nothwendig erklärt, daß auch die Post noch in stärkerem Maaße als bisher zur Einnahmequelle für den Staat dienen müsse. Dem Generalpostdirektor wurde aufgegeben, den bisherigen Ueberschuß, welcher 1797—1806 von 462 000 Thaler auf 667 000 Thaler*) gestiegen, dann auf 7—800 000 Thaler gebracht worden war, auf 1 Mill. und später auf 1 200 000 Thaler zu bringen**). Das Portotaxregulativ vom 18. Dezember 1824 erhöhte die Sätze durchschnittlich um ein Fünftel. Fortan kostete ein Brief innerhalb Preußens auf die längste Entfernung nahezu 1 Thaler.

§ 295. Die große Reform im Sinne der Vereinfachung und Erniedrigung des Portosatzes***), welche für England und die übrige Welt an den Namen von Rowland Hill (1837) anknüpft†), geht nicht so weit, wie die radikalen Postreformer, die sich lange zuvor für den Verzicht auf einen finanziellen Ueberschuß ausgesprochen hatten. Hill ist ein enthusiastischer Vertreter der Vorstellung von der Interessenharmonie, vermöge deren der finanzielle Ueberschuß festgehalten werden soll, weil ein sehr niedriger Portosatz zugleich das Mittel ist, den Briefverkehr in solchem Umfange zu steigern, daß die relativen Selbstkosten der Postverwaltung um ein bedeutendes ermäßigt werden. Da hier alles auf die Frage ankommt, wie niedrig der Einheitssatz bemessen werden soll, und die Gefahr nahe liegt, daß der Enthusiasmus für das, was man nachmals in England das Freihandelstarifprinzip genannt hat, über die Grenzen der Vorsicht hinaustreibt, so wird leicht die Interessenharmonie zum Schaden der Finanzen verschoben werden. Jedoch in diese Lücke pflegt dann, aus der Noth eine Tugend machend, die radikalere Lehre einzuspringen, indem sie die alte Behauptung der Aufklärungszeit in der heutigen Welt erfolgreich erneuert, wonach das Monopol der Postverwaltung überhaupt nicht dazu gemacht, nicht dazu berechtigt sei, einen finanziellen Ueberschuß zu erzielen. Rowland Hill's eigene Worte hatten zu dieser Auffassung hinübergeneigt.

---

*) Riedel, Staatshaushalt, 212.

**) Holzamer a. a. O. S. 8 ff.

***) Bis 1840 kostete ein Brief von London nach Edinburg ein Porto von 42 Pence (reichlich 3½ Mk.), seit dem 10. Januar 1840 blos 1 Penny.

†) Postoffice reform, its importance and practicability. 1837.

Digitized by Google

In England hatte seit dem Kriege ein großer Aufschwung von Handel und Industrie stattgefunden, doch war während der darauffolgenden 24 Jahre der Reinertrag der Post nicht gestiegen (1815: 1 619 000 Pfd. Sterling; 1838: 1 576 000 Pfd. Sterling; 1839: 1,649,000 Pfd. Sterling.) Den Grund suchte man in der Höhe der Portosätze*).

R. Hill**) sagte in seinem Reformentwurf: was ich zu zeigen mich bemüht habe, ist, daß es höchst wahrscheinlich sei, die Post werde keinen großen Ausfall haben, und sehr möglich, daß sie gar keinen Ausfall haben wird. Sollte sie aber wirklich einen ernsthaften Ausfall haben, so würde durch die Wohlfeilheit der Korrespondenz die Produktivkraft des Landes so angespornt werden, daß in anderen Verwaltungszweigen die Einnahmen dafür desto größer sein würden. In der That ging der Reinertrag von 1 649 088 Pfd. im Jahre 1839 auf 495 914 Pfd. im Jahre 1840 und 564 407 Pfd. im Jahre 1841 herab. Und nur langsam wurde der Reinertrag von 1839 wieder erreicht (1872: 1 621 000 Pfd.) wozu natürlich die sonstige Entwicklung der Bevölkerung, des Verkehrs, des Wohlstandes erheblich beigetragen hat. Also ein starker absoluter und relativer Verlust für die Finanzen, welcher durch eine größere Mäßigung in der Reform vom Jahre 1839 zu vermeiden gewesen wäre, und doch die wesentlichen Vortheile der Reform hätte festhalten können.

Aber was wollte dies Bedenken bedeuten gegen die freihändlerische Begeisterung des Zeitalters, in welchem die englischen Zeitungen von dem Gelingen der Pennyportoreform die Aera des Weltfriedens datirten***).

Inzwischen hat sich der Reinertrag der englischen Post weiter gehoben (1886—87: 8 462 567 Pfd. Sterl. Rohertrag neben 5 403 408 Pfd. Ausgaben; andererseits ein Ausfall von etwa†) 100 000 Pfd. an der Telegraphenverwaltung).

§ 296. In Preußen und Deutschland ist man zunächst bedächtiger dem Beispiel der englischen Reform gefolgt. Man hat sich

*) Vgl. u. a. Porter, Progress of the Nation (1843) sect. VII ch. 5 p. 294 ff.

**) Eine Penny-Post war schon 1683 von Robert Murray für London und Vorstädte eingerichtet. Diese ging in Staatshände über, als London District Post, die bis 1854 ein besonderes Postdepartement bildete. Dann machte 1708 ein Mr. Povey den Versuch, eine Halbpennypost in Konkurrenz mit der staatlichen Pennypost einzurichten indessen wurde dies Unternehmen als Bruch des Postregals durch Prozeß unterdrückt (29. Report of the Postmaster General on the Postoffice, London 1883 p. 14).

***) Holzamer S. 17.

†) Einnahme: £ 1841 161 — Ausgabe: £ 1940012. Whitaker's Almanac 1889 p. 180.

Digitized by Google

damals, um die Mitte des Jahrhunderts, nur stufenweise dem Ziele genähert, welches zuletzt für jedes Land und für die ganze Erde als ein unvermeidliches erschien.

Die allmälige Einigung der deutschen Postverwaltungen innerhalb des Deutschen Bundes ging mit der Ermäßigung des Portotarifs Hand in Hand. Den Hauptantrieb gab die Bewegung des Jahres 1848. Am 6. April 1850 kam der deutsch-österreichische Postverein zu Stande; für Preußen erging am 21. Dezember 1849 das Gesetz, welches ein dreistufiges Porto mit dem Maximalsatz von 3 Silbergroschen einführte, der auch der Maximalsatz für Deutschland und Oesterreich sein sollte. Der Reinertrag der preußischen Post war

1856: 1756948 Thaler,
1862: 2210609 „ *).

Es war dasjenige vermieden, was der Radikalismus der englischen Reform im Gefolge gehabt hatte.

Die neueste Phase trat ein mit der Herstellung der Reichseinheit. Sie fiel zusammen mit der hochgehenden freihändlerischen Bewegung, deren Forderungen an die Postverwaltung unter anderem in dem ständigen Ausschusse des deutschen Handelstags laut wurden**): Aufhebung des Postmonopols, Beseitigung der „rein fiskalischen" Verwaltung der Post, Reorganisation derselben als Verkehrsanstalt nach „wirthschaftlichen Grundsätzen", Einführung einer Einheitstaxe von 1 Sgr., Ermäßigung der Rekommandationsgebühr auf 1 Sgr. u. s. w., Regelung des Postverkehrs mit dem Auslande durch thunlichste Vereinbarung gleichmäßiger billiger Tarife insbesondere für die Briefpost.

Preußen hatte noch auf der deutschen Postkonferenz zu Karlsruhe 1865—66, im Gegensatze zu Oesterreich, Bayern und Baden, sich abgeneigt gezeigt, den Weg dieser Portoreform zu betreten. Nach Herstellung des Norddeutschen Bundes schien die Strömung unwiderstehlich. Postrath Stephan hatte freilich schon 1859 sich für die Einheitstaxe des Groschentarifs ausgesprochen. Bis zur Aufhebung des Postmonopols ging man allerdings den freihändlerischen Wünschen nicht entgegen. Das Gesetz über das Postwesen des Norddeutschen Bundes vom 2. November 1867 beruhte wesentlich auf dem preußischen Postgesetz vom 5. Juni 1852, doch wurde der Umfang des Postmonopols und des Postzwangs beschränkt***). Der Uebergang der bisherigen Landespostverwaltungen auf

*) Bergius, Finanzwissenschaft 145.

**) Holzamer, Zeitschrift für die ges. Staatswiss. 1878 S. 555.

***) P. D. Fischer, Die deutsche Post- und Telegraphengesetzgebung 1876. Vgl. Hermann Rösler, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts II (1873), S. 461—477.

Digitized by Google

den Bund erfolgte am 1. Januar 1868. Das Gesetz über das Posttaxwesen vom 4. November 1867 führte den Einheitssatz von 1 Groschen ein, dazu einen einheitlichen Tarif für den Päckerei- und Geldverkehr, für die Beförderung der Zeitungen, es hob eine große Anzahl von Nebengebühren auf. Die beiden Reichsgesetze über das Postwesen vom 28. Oktober 1871 schloßen sich eng an die Gesetzgebung des Norddeutschen Bundes an. Nur Bayern und Württemberg behielten hinsichtlich des inneren Postverkehrs die selbständige Verwaltung.

Nach dem Gesetze vom 28. Oktober 1871 wird die Personenbeförderung dem privaten Gewerbebetriebe völlig freigegeben; dagegen die Beförderung aller verschlossenen Briefe, sowie aller politischen Zeitungen, die öfter als einmal wöchentlich erscheinen, von Orten mit einer Postanstalt nach anderen Orten mit einer Postanstalt dem Betriebe der Reichspost vorbehalten.

Für die finanzielle Behandlung der deutschen Reichspost ist von Bedeutung die auf dem preußischen Eisenbahngesetze vom 3. November 1838 beruhende Bestimmung des Eisenbahn-Postgesetzes vom 20. Dezember 1875, welche (Art. 2) verfügt, daß mit jedem für den regelmäßigen Beförderungsdienst der Bahn bestimmten Zuge auf Verlangen der Postverwaltung Ein von dieser gestellter Postwagen unentgeltlich zu befördern ist. Diese unentgeltliche Beförderung umfaßt die Briefpostsendungen, Zeitungen, Gelder, Edelmetallbarren und sonstige Poststücke bis zum Einzelgewichte von 10 Kilogramm nebst dem erforderlichen Postdienstpersonal.

Ohne eine eingehende Ermittelung der ökonomischen Tragweite dieser zu Lasten der Eisenbahnen (neuerdings überwiegend Staatseisenbahnen) ausgenutzten Unentgeltlichkeit der Beförderung, welche mit dem neueren Aufschwunge zumal des Postverkehrs an Päckereien und Drucksachen immer erheblicher geworden ist, bleibt es dunkel, wieviel in dem Ueberschuß der Reichsposteinnahmen über die Ausgaben wirklicher Reinertrag der Post und nicht blos Geschenk der Eisenbahnverwaltung ist *). Man vergegenwärtige sich, daß in England allein für die Beförderung der Postpakete auf Grund des Gesetzes vom 18. August 1882**) an die Eisenbahngesellschaften im Jahre 1885 eine Summe von 291967 Pfd. Sterl. bezahlt worden ist auf eine Bruttoeinnahme aus der Paketbeförderung der Post von 577958 Pfd. Sterl., also mehr als die Hälfte der Bruttoeinnahme,

*) 1874: 109 Mill. Einnahmen neben 104 Mill. Ausgaben = 5 Mill. Ueberschuß;
1879: 131,5 „ „ „ 114 „ „ = 17,5 „ „
1888: 193 „ „ „ 165 „ „ = 28 „ „
Statist. Jahrbuch für das Deutsche Reich 1888 S. 179.

**) Vgl. meine Untersuchungen über die Engl. Eisenbahnpolitik III (1883), S. 184.

Digitized by Google

nahezu 6 Millionen Mark*). Nach diesem Verhältnisse würden von dem Ueberschusse der deutschen Reichspost allein 17 Millionen Mark für die Paketbeförderung an die Eisenbahnen zu verrechnen sein**).

Wir werden hier wie öfters auf die Fragen hingelenkt, welche nicht — wie man wohl meint — abgeschlossen sind, sondern einer Erörterung erst noch bedürfen. Dies soll weiter unten an seinem Orte geschehen.

VII. Die Objektsteuern (Ertragssteuern).

§ 297. Mit der Betrachtung der Objektsteuern, deren Begriff in sich selber den Gegensatz zu den Subjektsteuern enthält, betreten wir den historischen Boden der wissenschaftlichen Epoche in der Steuergeschichte unmittelbar.

Denn das Bewußtsein dieses Gegensatzes fehlt in älterer Zeit; es ist erst durch die Theorie des 19. Jahrhunderts in den Vordergrund gerückt, seine Folgerungen sind eigentlich erst in neuester Zeit deutlich geworden. Die Objektsteuern sind aber als eine besondere Gruppe der Steuern so bedeutsam, ihre Stellung innerhalb der heutigen Steuersysteme ist so wichtig, daß wenigstens die hauptsächlichen Typen der bisherigen Entwicklung hervorgehoben zu werden verdienen.

---

*) Statistical Abstract for the United Kingdom, 1886, p. 184: 25 870 454 Pakete — 461 972 Centner.

**) Nach der Reichspoststatistik waren im Jahre 1886 im Reichspostgebiet die Einnahmen aus der Beförderung von Paketen mit und ohne Werthangabe (71 434 700 Stück) 33,79 Mill. Mark. Die Zahl der Pakete im Reichspostgebiet steht ungefähr im gleichen Verhältniß zu der Paketzahl in Großbritannien und Irland wie die Einnahme aus der Beförderung in den beiden Ländern. Der ganze Ueberschuß der Post im Reichspostgebiet war 1886: 27,7 Mill. Mk. Abzüglich der 17 Mill. Mk. für die Pakete blieben nur 10,7 Mill. für alles übrige, Drucksachen, Briefe, Postkarten u. s. w. Die gesammten Porto-Einnahmen waren 1886: 139,54 Mill. Mk.; ohne die Einnahmen aus der Paketbeförderung 105,75 Mill. Mk. Hievon braucht nur ein Zehntel für den Eisenbahntransport berechnet zu werden, um jene 10,7 Mill. Mk. herauszubekommen, also den ganzen Ueberschuß für die Eisenbahnen in Anspruch zu nehmen.

Wir fügen hier nach dem 34. Report of the Postmaster General (1888 p. 3) die folgenden Zahlen bei. Die Zahl der Postpakete (wovon ein Theil nicht mit der Eisenbahn befördert) hob sich von 22,9 Mill. im Jahre 1884—85 auf 36,7 Mill. im Jahre 1887—88. Die Einnahme war im Jahre 1887—88 £ 811 764, wovon die Eisenbahnen £ 401 295 erhielten = 55 Proc. des Paketportobetrages (die Differenz erklärt sich daraus, daß neben den Eisenbahnen noch andere Transportmittel für die Paketbeförderung dienen). Außerdem zahlte die Post an die Eisenbahnen £ 891 782 (für 1888—89, laut brieflicher Mittheilung des engl. Generalpostamts).

Digitized by Google

Die wissenschaftliche Epoche der Steuergeschichte, so sehr sie den Charakter des 18. Jahrhunderts und der jungen Nationalökonomie theilt, so kühn der Gegensatz ist, mit welchem sie sich gegen die Mißbräuche des bisherigen Staats- und Steuerwesens wendet, steht doch in einer Beziehung unter dem ernüchternden Einflusse der Erfahrung und zwar in einem solchen Grade, daß der Idealismus des Lebens und der fortschreitenden Wissenschaft ihren Realismus erst neuerdings überwunden hat. Es ist die Ernüchterung über die Personalsteuern. Etwa auf ähnliche Weise, wie die kleinen Stadtrepubliken im 18. Jahrhundert den Gedanken der Volksherrschaft in Verruf gebracht hatten*) und es eines längeren Umweges der Theorie und der Erfahrung bedurfte, ihm denjenigen Rang anzuweisen, welchen er in der Gegenwart errungen hat, so ist es auch mit den Personalsteuern ergangen. Die Zeiten der republikanischen Tugend und ihres Steuerwesens, die Macchiavelli in den deutschen Städten allein noch vorgefunden, waren auch hier vorüber. Es sind die Mißbräuche, welche dem Beobachter des 18. Jahrhunderts sich aufdrängen; das Beste, was er allenfalls findet, sind Ausnahmen gegenüber den Anforderungen und Voraussetzungen, die für die normalen Größenverhältnisse des neueren Staatswesens entstehen. Theoretiker wie Justi und Smith bekämpfen die Neigung für Personalsteuern, indem sie auf die ungünstigen Erfahrungen verweisen**). In ihre Fußspuren

*) H. S. Maine, Popular government. Deutsche Uebers. 1887 S. 3 ff.

**) Ein Grund, welcher bei der Verwandlung der Personalsteuern in Realsteuern mitgewirkt hat, ist die Vermeidung der Doppelbesteuerung gewesen. K. H. Lang (Ursprung der Teutschen Steuerverfassungen, 240) berichtet von Schwierigkeiten der Art, die bereits um die Mitte des 16. Jahrhunderts zwischen den deutschen Territorialherren Staatsverträge veranlaßt haben. Eigentlich, sagt er, versteuerte ein Unterthan demjenigen Herrn, in dessen Botmäßigkeit er wohnte, sein ganzes Vermögen, wenn gleich darunter einzelne Aecker oder ganze Höfe belegen waren, die in anderen Gerichten oder Herrschaften lagen. Erbte oder kaufte daher z. B. ein Bürger in einer Reichsstadt ein Feldgut aus einem benachbarten fürstlichen Dorf, das bisher einem fürstlichen Unterthanen zugehört hatte, so wurde jetzt die Steuer nicht mehr zu dem fürstlichen Amt, sondern zur Stadtkammer bezahlt. Dies hieß man walzende Güter, weil sie nach den Wohnorten ihrer Besitzer von einer Steuer in die andere walzten. Einem Steuerherrn konnte das Walzen nicht anders als höchst verdrießlich sein. Er vermochte auf keine gewisse Einnahme zu rechnen, und ein Gut, das ihm heute noch gesteuert, konnte über Nacht durch einen unvermutheten Kauf oder Erbfall in die Steuerbarkeit seines Nachbars fallen. Besonders lästig fiel den Landesherren die Nachbarschaft der Reichsstädte, deren wohlhabende Bürger oft ganze Fluren auskauften und damit ganz schreckliche Risse in die Steuerregister machten. Kein Wunder also, daß sich die Landesherren aus allen Kräften dem ferneren Walzen entgegenstemmten und es dahin brachten, daß die Güter von nun an das Walzen unterlassen und dafür „fliegen" mußten, d. h. sie

Digitized by Google

treten ein Jahrhundert lang die Lehrer der Finanzwissenschaft. Die ganz abstrakte Schule der Physiokraten, in deren Lehre sich die Erfahrung blos negativ spiegelt, ist mit ihrer Steuerlehre vollends eine starke Stütze dieser Richtung der Finanztheorie. Denn ihre Lehre von der einzigen Steuer wird die Grundlage für das gesammte moderne Objektsteuersystem Europas.

Es ist nicht gerade ruhmvoll, aber entschuldbar an einer jungen Wissenschaft, daß sie sich in dieser Richtung noch lange bewegt, nachdem die neue Epoche des Steuerwesens, im Gegensatze zu der Theorie, längst durch die Thaten der Praxis eingeleitet ist, indem der größte Schüler des Ad. Smith unter den praktischen Staatsmännern, William Pitt, in diesem Punkte über den Lehrer bahnbrechend hinausgeht.

§ 298. Justi*) stellt es als eine Grundregel der Besteuerung hin, daß die Abgaben einen sicheren, festen und unbetrüglichen Grund haben und folglich auf solche Gegenstände gelegt werden müssen, woraus sie nicht allein fertig und gewiß erhoben werden können, sondern wobei

---

konnten zwar von einem Besitzer ungehindert zu jedem andern fremden oder einheimischen überwalzen; allein zur Steuer mußten sie wieder herüberfliegen (Beispiel ein Rathsschluß der Reichsstadt Nürnberg vom 11. August 1719). Jedoch auch das Fliegen fand große Hinderniße und die Landesherren brachten es endlich dahin, daß die Güter unbeweglich liegen blieben. Zu dem Ende wurden sie nun förmlich ausgemessen, mit ihrem Flächeninhalt, Angrenzern und Eigenthümern in ordentlich verfaßte Kataster oder Saal- und Lagerbücher eingetragen und mit einem Steuerstock belegt (über deren Einrichtung J. D. Eulner's Praktische Vorschrift, welchergestalt Steuer und Kontribution nach Anleitung der Reichsabschiede einzurichten sei. 2. Aufl. Marburg 1741). Im Württembergischen u. a. wurde mit der neuen Steuerausmessung und Gütertaxation 1713 der Anfang gemacht und bis 1741 fortgefahren. Nach der Instruktion sollen die Kommissarien die Taxation nicht mehr nach dem gemeinen Werth wie zu vorigen Zeiten, sondern vielmehr nach dem Ertrag vornehmen, zwischen In- und Ausgesessenen aber kein Unterschied gemacht werden; die Aecker werden in sechs Klassen, die Wiesen in sieben Klassen, die Weinberge in fünf Klassen eingeschätzt, nach dem Durchschnittsertrag von 6, 8, 10 Jahren. Auf Grund dieses Verfahrens wurde sodann die Summe des allgemeinen Landesbedürfnisses in den einzelnen Aemtern, entweder in bestimmten Summen oder nach Monaten, Simplen repartirt, und weil sonach jeder Unterthan sein genau berechnetes Steuerkapital hatte, so konnte auch ohne Schwierigkeit bestimmt werden, wieviel in jedem Amt auf jedes Hundert Steuerkapital überhaupt und auf jeden einzelnen Unterthanen insonderheit zu zahlen komme. Diese Einrichtung aber, sagt Lang, sei ziemlich allgemein seit Mitte des 18. Jahrhunderts in den deutschen Ländern üblich; von Zeit zu Zeit werde durch Erneuerung der Steuerbücher nachgeholfen.

*) Staatswirthschaft II, 294—320.

Digitized by Google

auch der Betrug und die Verschweigung der Unterthanen und der Unterschleif der Einnahme-Bedienten so leicht nicht stattfindet. Dieser Anforderung entspricht am meisten die Besteuerung der Grundstücke, die denn auch bei allen gesitteten Völkern in erster Reihe üblich geworden sei. Im Gegensatze dazu wird eine allgemeine Einkommensteuer *) von Justi verurtheilt, weil dabei eine Entdeckung des Vermögens vorgeht, die dem Kredite der Kaufleute nachtheilig und allen Menschen unangenehm fällt. Sie könne unter einer weisen Regierung schwerlich stattfinden, wie sich denn die ehemalige reiche und schöne Stadt Nürnberg an Einwohnern täglich verringere, was man hauptsächlich dieser Art ihrer Besteuerung beimessen müsse **).

Die gleichartigen Ansichten von Ad. Smith kennen wir.

Den Physiokraten und der auf ihre Theorie gestützten Entwicklung des französischen Steuerwesens, welches dann für Deutschland und andere Staaten vorbildlich wird, arbeitet die historische Gestaltung des französischen Steuerwesens vor.

Schon unter dem ancien régime verräth sich deutlich die Tendenz einer Umgestaltung des drückenden Personalsteuerwesens in die minder drückende, minder willkürliche Gestalt der Objektsteuern. Die herkömmliche Hauptform der Personalsteuern, die taille, ist nach der Schilderung

---

*) II, 321 f. vgl. II, 418—420.

**) Vielfach vollzieht sich ein Prozeß der Umbildung der Personalsteuern in Realsteuern. So ist die Grundsteuer in der Provinz Schlesien aus einer ursprünglichen Vermögenssteuer (Schatzungssteuer) hervorgegangen (K. G. Kries, Historische Entwicklung der Steuerverfassung Schlesiens S. 37 ff.). Desgleichen war die englische Land-Tax ursprünglich eine Einkommen- und Vermögenssteuer. Sinclair (History of the public revenue of the British Empire, 1803, vol. I, 277, 304, vol. II, 8) giebt darüber aus dem 17. Jahrhundert wiederholte Zeugnisse. Bei der Thronbesteigung Williams III. noch, sagt er, konnte nur eine Steuer auf den Grundbesitz hinreichend ergiebig sein, weil dies damals die Hauptquelle des Wohlstandes war. Um diese Steuer so wirksam als möglich zu machen, wurde eine neue Einschätzung des Vermögens und Einkommens jedes Einzelnen vorgenommen. Das Ergebniß war sehr verschieden; je nach der Zuneigung für das neue Regiment waren die Pflichtigen mehr oder minder bereit, in zutreffender Selbsteinschätzung ihren Eifer für das Staatswesen zu bekunden; die Anhänger der Stuarts schätzten ihr Vermögen so niedrig als möglich ein. Daher, fügt Sinclair hinzu, waren die Einschätzungen, die seitdem unter dem Namen der landtax bekannt geworden, keineswegs so ergiebig, als sie hätten sein sollen. Zuvor schon, unter Charles II., beschließt das Parlament (II, 277) zum besseren Unterhalt der Truppen, to levy assessments on the personal and landed property of the people . . . under the denomination of a landtax they have since formed a very considerable branch of the public revenue. Vgl. auch Gneist, Engl. Verwaltungsrecht, 3. Aufl. S. 625 ff.

Digitized by Google

von amtlicher Stelle im Jahre 1772*) „willkürlich in der Repartition, solidarisch in der Aufbringung, persönlich und nicht real in dem größten Theile von Frankreich, beständigen Schwankungen unterworfen in Folge aller Aenderungen, welche jedes Jahr in dem Vermögen der Steuerpflichtigen vorkommen". Das Amt des Steuereinschätzers und Steuererhebers fällt einem Mitgliede der Gemeinde zu, und weil es von Jedem als ein Unglück gemieden wird, geht es jährlich Reih um; der Unglückliche hat mit seiner Person und seinem Vermögen für die vorgeschriebene Summe zu haften. Turgot sagt von diesem Amt, daß es die Verzweiflung und fast immer den Ruin zur Folge hat; daher nach einander die wohlhabenden Familien an den Bettelstab bringt, während es nach unten hin eine furchtbare Macht der Willkür verleiht. Jeder hat unter diesem Steuersystem das Interesse, seine eigene Wohlhabenheit zu verstecken, dagegen seine Nachbarn zu bewachen und dem Steuereinschätzer anzuzeigen.

So sah es in dem größten Theile von Frankreich aus. Aber es gab damals schon einzelne Provinzen, in welchen — zusammenhängend mit glücklich bewahrten Resten von Selbstverwaltung**) und

*) Tocqueville, L'ancien régime p. 207. Es ist ein vertrauliches Schreiben des contrôleur général an die Intendanten.

**) Hiemit ist zu vergleichen, was Gneist (Engl. Verwaltungsrecht, 3. Aufl. S. 624) von der parallelen englischen Entwicklung sagt: England hatte im Laufe dieser Jahrhunderte ein direktes Steuersystem so vielseitig entwickelt, um zur Genüge die rechtlichen Bedenken kennen zu lernen, welche den Einschätzungssteuern entgegenstehen. Durch die normannischen Tallagia und Quotensteuern unter der Verwaltung des Schatzamts, reisender Kommissarien und Grafschaftsvögte machte das Inselvolk früher als der Kontinent die Erfahrung, daß von verfassungsmäßiger „Freiheit des Eigenthums" kaum die Rede sein kann, so lange der Einzelne von Staatsbeamten nach freiem Ermessen geschätzt werden mag. Das Korrektiv dafür hat sich in folgenden, Jahrhunderte hindurch erprobten Grundsätzen gefunden, 1) daß alle Einschätzungssteuern ausschließlich durch Beamte des Selfgovernment eintaxirt werden, 2) daß die Gestaltung dieser Staatssteuern Hand in Hand mit der Ausbildung der Kreis- und Gemeindesteuern ging, in gleichem Geschäftsgang für Einschätzung, Reklamationen, Erhebung und Beitreibung, 3) daß unter schrittweiser Beseitigung des freien Arbitrium eine Objektivirung und Spezialisirung der Einschätzungssteuern eintrat. Die älteren Einkommensteuern der Gemeinden haben sich durch Praxis und Gesetz durchweg in Steuern von dem sichtbaren, nutzbaren Realbesitz verwandelt, welcher eine objektive Schätzung nach Miehts- und Pachtvertrag zuläßt. Bei der Erhebung der Staatssteuern trat nun ebenso immer mehr die Gewöhnung hervor, sich hauptsächlich an den Grundbesitz zu halten, der für die einschätzenden Gemeindebeamten erkennbar vorlag. Andererseits zeigte sich eine stetige Tendenz des Grundbesitzes, seine Abgaben an den Staat möglichst auf feste Jahressummen zu stellen und sich durch die sog. Kontingentirung mit den Anforderungen des Staats durch eine Pauschalsumme abzufinden, ohne Rücksicht auf die wachsenden Bedürfnisse des Staats.

Digitized by Google

Wohlbefinden — die taille diesen drückenden Charakter nicht angenommen hatte, weil sie eine Objektsteuer geworden war, und zwar eine Grundsteuer. Im Languedoc*) z. B., einer der glücklichsten Landschaften zur Zeit des alten Staatswesens, stand es so. Die taille ruhte blos auf dem Grund und Boden; sie änderte sich nicht je nach der Wohlhabenheit der Grundbesitzer; sie hatte zur Basis ein festes und sichtbares Kataster, welches mit Sorgfalt angefertigt war und alle 30 Jahre erneuert wurde. Jeder Steuerpflichtige wußte danach im Voraus genau, welchen Theil vom Reinertrage er jährlich zu bezahlen habe. Niemand und nichts haftete für die Steuer als die damit belastete Bodenparzelle.

Man sieht, bemerkt Tocqueville dazu, alle diese Vorschriften entsprechen genau denjenigen welche wir gegenwärtig befolgen; man hat sie seitdem nicht verbessert, sondern nur verallgemeinert für das ganze Reich. Und nicht genug an dieser historischen Thatsache, welche ein Stück von dem ist, was Tocqueville überhaupt nachweist — nämlich dem engen Zusammenhange der Staatseinrichtungen des alten Frankreich mit den Einrichtungen des neuen — er sieht in dieser Entwicklung des neuen französischen Steuerwesens auch das dauernd Zweckmäßige einer Steuerreform; so sehr ist er Historiker, so sehr ist er Franzose.

§ 299. Bei dieser historischen Relativität zeigt sich das Objektsteuersystem der französischen Revolution in einem ganz anderen Lichte als von dem Standpunkte des heutigen deutschen Steuersystems und seiner Theorie. Es ist dem Zeitalter und dem Volke ein großer erlösender Fortschritt.

Die hervorragende Stellung der Grundsteuer in diesem System knüpft an Ursachen an, die seit Jahrhunderten den Grundbesitz in den Vordergrund der Besteuerung gerückt hatten — er ist der hauptsächliche Gegenstand des Besitzes auf der damaligen Wirthschaftsstufe, er ist der handgreiflichste Gegenstand der Besteuerung auf jeder Wirthschaftsstufe, es besteht ein eminenter Zusammenhang zwischen dem Grundbesitz und der Wohlfahrt des Gemeinwesens. Durch den Mund von Justi wird uns diese Auffassung bereits wissenschaftlich vorgetragen; Ad. Smith und seine Schule verbreiten dieselbe. Die Physiokraten vertreten diese Lehre, nur scharfkantiger, abstrakter und übertriebener. Nach allem, was wir sonst an der Gesetzgebung, zumal der Steuergesetzgebung, der französischen

*) Tocqueville, L'ancien régime p. 211, vgl. p. 347. Vgl. Parieu, Traité des impôts I, 223—224.

Digitized by Google

Revolution beobachten, würde der Einfluß der physiokratischen Doktrin allein nicht genügt haben, die Grundsteuer zu einem so wesentlichen Bestandtheil des französischen Steuersystems zu machen, wenn sie nicht den Thatsachen so sehr entsprochen hätte.

Das Gesetz vom 23. November und 1. Dezember 1790 *) führte eine Grundsteuer ein, welche nach dem durchschnittlichen reinen Grundertrage gleichmäßig veranlagt werden sollte. Das reine Einkommen der Grundstücke sollte durch Einschätzung nach Maßgabe von Bodenbeschaffenheit und Kulturart unter Abzug der Wirthschaftskosten gefunden werden; bei städtischen Gebäuden sollte der Miethswerth nach Abrechnung von ein Viertel für Abnützung u. s. w. maßgebend sein. Der Gesammtertrag der Steuer sollte im Vorwege durch die Gesetzgebung bestimmt werden, so daß die Einschätzung nur über die Repartition des Gesammtbetrages unter die einzelnen Grundstücke zu entscheiden hätte.

Die Steuer sollte sogleich vom 1. Januar 1791 ab erhoben werden; die gleichmäßige Ermittelung des Reinertrages stieß auf große Hindernisse; die nachträglichen Gesetzesbestimmungen, es solle die Steuer bei keinem Grundbesitze ein Sechstel (1791), dann ein Fünftel (1793) des Reinertrags übersteigen, genügten dazu nicht. Es ergab sich die Nothwendigkeit eines Katasters, welches alle einzelnen Grundstücke nach Kulturart, Reinertrag und Eigenthumsgrenzen enthielt. Die Herstellung desselben wurde im Jahre 1807 begonnen und erst 1850 beendigt. Weil aber bei diesem mühevollen und langwierigen Werke nicht für die Fortführung des Katasters im Anschlusse an die Aenderung der Kulturarten und Reinerträge gesorgt wurde, so war dasselbe nur ein Abbild des Augenblicks der ersten Einschätzung, an welchem nichts geändert wurde als der Wechsel des Eigenthums, der Steuerfreiheit, des Abbruchs und Neubaues von Gebäuden. Bei der langen Zeit, die über die Herstellung hingegangen war, konnte das Kataster indessen nicht einmal für den Anfang der richtige Ausdruck eines wirklichen Zustandes der Reinerträge sein. Unmittelbar nach Beendigung des Katasterwerkes wurde amtlich festgestellt, daß die Grundsteuerbelastung in Frankreich zwischen 3,74 und 9,07 Prozent des Reinertrags schwanke. Sie betrug im Durchschnitt 6,06 Prozent von einem eingeschätzten Reinertrag in Höhe von 2645 Millionen Franken.

---

*) Vuatrin et Batbie, Lois administratives françaises (1876) p. 342—481. A. Wagner, Finanzwissenschaft III (1888), 434—502. Frhr. von Reitzenstein, Das Kommunalsteuersystem Frankreichs und die Reform in Preußen (Schriften des Vereins für Sozialpolitik XII, 1877).

Digitized by Google

Dazu ist nun die Aenderung des Reinertrags gekommen, welche (nach amtlichen Erhebungen 1851—1880) eine ganz verschiedene ist je nach den verschiedenen Kulturarten *). Die Absicht des Gesetzgebers also, eine gleiche Vertheilung der Grundsteuer nach Verhältniß des Reinertrages herbeizuführen, ist auch durch das Kataster nicht erreicht worden.

Dagegen hat man die Härten jener Ungleichheiten insofern einigermaßen beherzigt, als man sich gescheut hat, den gesetzlich festgestellten Gesammtbetrag der Steuer zu erhöhen. Im Jahre 1799 auf 210 Millionen Franken festgestellt, ist derselbe 1804 auf 184 Millionen, 1821 auf 154 Millionen herabgesetzt worden; 1859 war er 162 Millionen; 1884 endlich 175,7 Millionen Franken. Allerdings sprechen die kommunalen Zuschläge für Departements und Gemeinden erheblich mit und zwar in wachsendem Umfange (1838: 70,78 Millionen, 1851: 96,3 Millionen, 1885: 192 Millionen Franken). Dieses würde, wenn es sich blos darum handelte, den im Laufe des Jahrhunderts gesteigerten Reinertrag entsprechend höher zu fassen, wohl eine angemessene Steigerung der Steuer sein; selbst eine darüber hinaus gehende Erhöhung der Steuer würde an sich keine Bedenken haben. Die Ungleichheit, als Folge der Unvollkommenheit des Katasterwerks, ist es, auf welcher die Härte beruht.

§ 300. Schon von Anfang ging die Steuergesetzgebung der Revolution nicht von der physiokratischen Doktrin aus, die Grundsteuer solle die einzige Steuer sein. Gleichzeitig vielmehr (5.—19. Dezember 1790, 13. Januar, 18. Februar 1791) wurde die „Personal- und Mobiliarsteuer" eingeführt.

Ihre Bestimmung war, eine Ergänzung zu bilden neben der Grundsteuer für diejenigen Erträge, welche nicht aus Grund und Boden fließen. Es kam auch hier darauf an, die taille ihrer bisherigen Willkür zu entkleiden durch Zuführung objektiver äußerer Merkmale. Als solches hatte sich bereits früher die Höhe des Wohnungsmiethzinses empfohlen. Nach hin- und hertastenden Versuchen, zu denen auch eine Personalklassensteuer gehörte, stellte das Gesetz vom 24. April 1806 als dauernde Bestand-

*) Der Reinertrag der Hektare betrug für

	1851	1880	Steigerung %
Gartenland	119,61 Fr.	166,06 Fr.	38,0.
Ackerland	42,49 Fr.	56,47 Fr.	33,5.
Wiesen	72,60 Fr.	96,67 Fr.	33,1.
Weinland	69,38 Fr.	129,95 Fr.	87,3.
Waldung	20,18 Fr.	22,50 Fr.	11,5.

Digitized by Google

theile fest: 1) die Personalsteuer im Betrage des Werthes von drei Arbeitstagen (zum mindesten 50 Centimes, höchstens 1 Fr. 50 Cent.), 2) die Mobiliarsteuer vom Miethswerthe.

Der Gesammtbetrag dieser Steuer für den Staat und deren Vertheilung auf die Departements wird jährlich durch das Finanzgesetz festgestellt, die Departementalkontingente werden dann auf die Arrondissements und Gemeinden repartirt, die Gemeindekontingente auf die einzelnen Steuerpflichtigen. Indessen bildet die Personalsteuer, gemäß dem gesetzlich begrenzten Werthe der drei Arbeitstage, das feste Element; erst nach Abzug ihres Betrages wird für die einzelnen Gemeinden, Bezirke, Departements der Rest als Mobiliarsteuer nach Verhältniß des Miethwerthes der Wohnungen repartirt. Von der letzteren Steuer sind ausgeschlossen gewerbliche und geschäftliche Lokalitäten, auch die Nutzung der Möbel in möblirt vermietheten Wohnungen.

Es ist also diese Personal- und Mobiliarsteuer theils eine sehr mäßige Kopfsteuer, die in ihrem embryonischen Zustande, trotz wiederholter Ansätze zur Fortbildung in der Richtung auf eine Klassen- und Einkommensteuer, bisher verharrt hat. Theils ist es — und das ist der größere Theil der ganzen Steuer — eine allgemeine Wohnungssteuer, erhoben vom Miethwerthe der Wohnung.

Hier wie bei der Grundsteuer liegt es in der natürlichen Steifheit der Steuerform, daß der Gesammtbetrag sich nur langsam und nicht im Verhältnisse zu den sonstigen Bedingungen von Staatsbedarf und Steuerkraft fortentwickelt hat. Das Staatskontingent war 1832: 39,41 Millionen Franken, 1870: 55,51 Millionen, 1885: 70,26 Millionen Franken. Die Repartition der Gesammtsumme auf die Departements ist seit 1832 dieselbe geblieben. Erst innerhalb der einzelnen Bezirke und Gemeinden findet größere Beweglichkeit statt; hier denn auch eine lebhaftere Entwicklung der Zuschläge für kommunale Zwecke: die Zuschläge sind von 9,31 Millionen im Jahre 1838 auf 32,86 Millionen Franken im Jahre 1885 gestiegen; die Kommunalzuschläge von 4,04 Millionen auf 28,97 Millionen Franken in demselben Zeitraume.

Eine Modifikation liegt darin, daß ganz oder theilweise das kommunale Kontingent dieser Steuer aus dem Ertrage des Octroi aufgebracht werden kann (nach Beschluß des Gemeinderathes und Genehmigung der Staatsregierung), wie es thatsächlich in den größeren Städten geschieht. Paris hat zur Deckung des vom Octroi nicht gedeckten Restes eine Miethssteuer mit stark progressivem Satze (während der sonstige Satz der Mobiliarsteuer proportional ist), und zwar von Null (unter 250 Fr.) bis 9 Prozent (von 1500 Fr. Miethswerth und darüber).

Digitized by Google

§ 301. Als Ergänzung der Mobiliarſteuer im Jahre 1798 entſtanden, iſt die Thür- und Fenſterſteuer zu einer Grundabgabe dadurch geworden, daß den Hauseigenthümern die Haftung für die Steuer auferlegt iſt. Es werden nur die Eigenthümer in die Rolle eingetragen; ihnen bleibt es überlaſſen, ſich an die Miether des Hauſes wegen der Steuer zu halten. Letzteres iſt aber nicht üblich; ſo daß hier der Fall einer Gebäudeſteuer vorliegt, welche unter Umſtänden auf den Miether abgewälzt werden kann, aber auf dieſen nicht berechnet iſt.

Der Tarif für die Höhe dieſer Steuer iſt durch Geſetz vom 21. April 1832 feſtgeſtellt. Derſelbe iſt abgeſtuft nach der Größe des Wohnortes, nach der Zahl der Oeffnungen und Fenſter eines Gebäudes, mit einer Ermäßigung für die Fenſter der höheren (3., 4. u. ſ. w.) Stockwerke in größeren Städten. Alſo abermals möglichſt ſchematiſch, möglichſt an äußere Merkmale gebunden, ohne jeden Verſuch, in die perſönlichen Verhältniſſe des Steuerpflichtigen einzudringen; eine Objektſteuer von franzöſiſcher Präziſion. Dabei iſt die Präziſion weit mehr eine ſo zu ſagen negative, in der Deutlichkeit, mit welcher ſie den Steuerpflichtigen ſicherſtellt (ohne übrigens manche Kaſuiſtik im Einzelnen zu beſeitigen), als daß die vom Geſetze beliebten Merkmale materiell glücklich gewählt oder für die Entwicklung der Wohnungsweiſe förderlich wären.

Der Geſammtbetrag der Steuer wurde 1802 kontingentirt, weil der Ertrag in den voraufgegangenen Jahren zu niedrig geblieben. Da indeſſen für die Untervertheilung auf die Departements u. ſ. w. die ausreichenden Daten fehlten, ſo war es richtig, daß (26. März 1831) an die Stelle der Repartitionsſteuer die Quotitätsſteuer geſetzt wurde, welche die Erträge ſteigerte und die zahlungsfähigeren Landestheile ſtärker heranzog. Doch ſchon durch Geſetz vom 21. April 1832 kehrte man zu dem beliebten Syſtem der Repartitionsſteuer zurück, indem man (ſtatt 16 Mill. Franken im Jahr 1802) jetzt den Betrag auf 22 Mill. Franken kontingentirte; daneben freilich erhielt die Steuer ein mehr bewegliches Element (1835, 1844) durch den mit der Ortsgröße ſteigenden Tarif und die Berückſichtigung der Neubauten.

Der Geſammtertrag war daher ſteigend — 1870: 40 Mill. Franken, 1885: 47 Mill. Franken. Die Zahl der Häuſer (und Fabriken) war im Jahre 1876: 8 630 182; alſo der Durchſchnittsbetrag ein mäßiger.

§ 302. Endlich die Gewerbeſteuer (contribution des patentes). Urſprünglich war dieſelbe auf den Miethswerth der benutzten Räume begründet (Dekret vom 19.—25. Febr. 1791); bereits 1793 abgeſchafft,

Digitized by Google

wird sie durch Gesetz vom 22. Juli 1795 neu begründet, in den darauf folgenden Jahren umgestaltet, namentlich durch das Gesetz vom 22. Oktober 1798; weiter fortgebildet durch das Gesetz vom 25. April 1844 und abermals durch das Gesetz vom 15. Juli 1880.

Sie ist im Unterschiede von den anderen drei Steuern keine Repartitionssteuer, dagegen gleich diesen an äußere Merkmale geknüpft, deren Entwicklung im Laufe dieses Jahrhunderts eine fortschreitende Casuistik durchgemacht hat. Der Name („Patentsteuer") kommt daher, daß die obrigkeitliche Konzession auf dem Boden der durch die Revolution geschaffenen Gewerbefreiheit an die Erlangung eines Patents geknüpft wurde, welches die rein fiskalische Voraussetzung, nämlich die Entrichtung einer jährlichen Abgabe, hatte. Hiemit verband sich, weil ein einheitlicher Jahressatz für alle Gewerbtreibende nur niedrig sein konnte, allmälig eine immer schärfere Abstufung der Steuersätze, und zwar theils der festen Jahresabgaben, theils der damit zu verbindenden „Proportionalsätze" nach dem Miethwerthe der gewerblichen oder auch der bewohnten Räume.

Der Gewerbesteuer sind unterworfen die Gewerbe in dem üblichen Sinne, welcher die Landwirthschaft ausschließt. Eingeschlossen sind die hauptsächlichen liberalen Berufsarten, sofern diese selbständig betrieben werden. Befreit sind die kleinsten Betriebe (ohne Gehülfen, Lehrlinge u. dgl.).

Die Steuersätze stufen sich bei den für den Absatz am Orte arbeitenden Gewerben nach der Bevölkerungsgröße des Ortes ab; bei allen Gewerben nach dem ökonomischen Charakter der Gewerbe (in 4 Klassen) und innerhalb jeder Klasse nach dem Miethwerth der Lokalitäten. Die höchste Steuer welche ein Gewerbtreibender, etwa ein Pariser Bankier, bezahlt, mag 3—4000 Franken erreichen. Für die große Mehrzahl aller Gewerbtreibender bewegt sich der (jährlich neu zu veranlagende) Satz zwischen 2—400 Franken. Dazu dann die Zuschläge für Departement und Gemeinden.

Der Gesammtertrag hat sich bedeutend gehoben. Für den Staat von 31 Mill. Franken im Jahre 1838 auf 107 Mill. im Jahre 1885; namentlich sind die Zuschläge die Anfangs ganz geringe waren (6 Mill.), jetzt auf 65 Mill. gestiegen, im Ganzen also von 37 Mill. auf 172 Mill. Franken.

Das Bestreben der französischen Gesetzgebung über die „direkten Steuern", an äußeren Merkmalen den Ertrag festzustellen, ist bei der Patentsteuer deshalb besser gelungen als bei den anderen Steuern, zumal der Grundsteuer, weil hier erstens von Jahr zu Jahr die Aenderung

Digitized by Google

der äußeren Merkmale verfolgt, zweitens die Mannigfaltigkeit der Merkmale fortschreitend ausgebildet und klassifizirt, drittens auf Grund dieser näheren Erfassung der wirklichen Erträge mit dem Wachsen des öffentlichen Bedarfes von Staat und Gemeinde auch wachsende Anforderungen an die Steuerpflicht gestellt worden sind. Daß etwas Vollkommenes auf diesem Wege erreicht worden ist, wird von Niemand behauptet werden. Vielmehr ist diese Gesetzgebung gleichsam als ein Experiment zu betrachten zu dem Nachweise der Schranken, in denen eine Gesetzgebung auf diesem Wege immer verharren muß. Innerhalb der Schranken einer reinen Ertrags- und Objektsteuer ist aber die französische Gewerbesteuer vielleicht eine relativ gelungene Lösung des Problems, welches darin besteht, analog wie für die Grundsteuer, von allen subjektiven Momenten absehend lediglich nach objektiven Kennzeichen den durchschnittlichen (das heißt nicht individuell beeinflußten) Reinertrag festzustellen und zu belasten.

§ 303. Der Einheitlichkeit der Darstellung und des Stoffes, welche wir bei der gedrängten Uebersicht der historischen Steuerarten hier einzuhalten haben und daher im beständigen Hinblick auf die preußisch-deutsche Steuergesetzgebung festzuhalten suchen, steht es nicht im Wege, wenn wir — wie im vorliegenden Falle — ausländische Entwicklungen der Steuergesetzgebung mit heranziehen, welche in so entschiedener Weise mit der Geschichte der Finanzwissenschaft und denjenigen maßgebenden Vorgängen der Praxis verknüpft waren, auf die unsere vaterländische Gesetzgebung sich aufbaute. Steuerwissenschaft und Steuergesetzgebung fast eines Jahrhunderts haben in dem französischen Vorbilde, das wir kurz dargestellt, Gedanken niedergelegt, welche ihm die befriedigendste Lösung des Steuerproblems zu enthalten schienen.

Wir wenden uns jetzt zu Preußen und zwar vor allem zur Grundsteuergesetzgebung*).

Hier wie in Frankreich arbeitet dem 19. Jahrhundert im Einzelnen das 18. Jahrhundert in der Richtung auf sorgfältig ermittelte Ertrags-

*) K. G. Kries, Histor. Entwicklung der Steuerverfassung in Schlesien. 1842. Zakrzewski, Die preuß. Reformen der ländlichen direkten Steuern im 18. Jahrhundert. 1887. H. Bielfeld, Geschichte des magdeburgischen Steuerwesens von der Reformationszeit bis ins 18. Jahrhundert. 1888. C. Dieterici, Zur Geschichte der Steuerreform in Preußen 1810—20. (1875) S. 217—224. J. G. Hoffmann, Die Lehre von den Steuern. 1840. S. 94—140. K. G. Kries, Vorschläge zur Regelung der Grundsteuer in Preußen. 1855.

Digitized by Google

kataster und danach vertheilte Grundsteuern vor. Die in Frankreich vorwaltenden Mißbräuche der taille als einer jährlich wechselnden Personalsteuer treten hier zurück; dagegen fehlen hier ebenso wenig wie dort die Ueberbürdungen der unteren Klassen des platten Landes, die Befreiungen des Adels. Mehr als dort treten hier, in Folge der Neuheit des Staatswesens und der Unvollkommenheit seiner Centralisation, die Verschiedenheiten der Grundsteuern in den einzelnen Landestheilen hervor. Auch sind es nicht blos vortheilhafte Unterschiede, welche den Steuerdruck, der auf den unteren Klassen lastet, hier leichter werden lassen als in Frankreich. Die Fortdauer der Leibeigenschaft bis ins 19. Jahrhundert schützt einen großen Theil der unteren ländlichen Bevölkerung vor der Verantwortlichkeit für die Grundsteuerlast, weil sie ihm die Möglichkeit des freien Grundeigenthums entzieht; in Frankreich ist seit Jahrhunderten die Hörigkeit beseitigt und das Durchbringen des verbreiteten kleinen Grundeigenthums wird die Voraussetzung der verbreiteten Steuerlast*).

Anders als in Frankreich erlahmt der (durch das Finanzedikt vom 27. Oktober 1810 ausgesprochene) Gedanke des neuen Jahrhunderts, die Gleichheit der Besteuerung im Gegensatze zu dem Unrechte der alten Zeit herzustellen. Ein Punkt, an welchem die Revolution ihre Ueberlegenheit erweist gegenüber den friedlichen Reformen im preußischen Staatswesen. Es bedarf eines ferneren halben Jahrhunderts, um dieses nachzuholen.

Die Zustände der Grundbesteuerung, welche die Reformperiode in den preußischen Landestheilen vorfindet, sind äußerst buntscheckige. Mit den rohesten Härten der Steuervertheilung hatte schon Friedrich Wilhelm I. aufzuräumen gesucht, wenn er in Ostpreußen den Hufenschoß, den Horn- und Klauenschoß nach der wirklichen Ertragsfähigkeit zu gestalten suchte, da bisher die Qualität der Hufen unbeachtet geblieben, die mechanische Gleichheit der Abgaben die größte Ungleichheit der Last erzeugt hatte. Schon hiebei war das Bestreben zur Geltung gekommen, Adel und Bauern gleichmäßig zu besteuern**), sowie im Sinne der Objektbesteuerung ein Ertragskataster ohne Rücksicht auf die Grundschulden u. s. w. anzulegen. In Pommern und Vorpommern waren um dieselbe Zeit gleichartige Reformen im Gange. In Schlesien hatte seit 1723 die österreichische Regierung ein Katasterwerk in Angriff genommen und Friedrich

*) Tocqueville, L'ancien régime p. 55. Taine, Les origines de la France contemporaine I (1876), livre V ch. 2.

**) Der Adel dürfe keinen Vorzug genießen, erklärt Graf Waldburg in einer seiner Denkschriften dem Könige 1715, da der Monarch die adeligen Hufen ebenso beschützen müsse wie die bäuerlichen. Zakrzewski S. 28.

Digitized by Google

der Große seit 1743 die Einheit der ländlichen Steuern an Stelle der zahlreichen historisch angehäuften Lasten angestrebt, seit 1748 ein Katasterwerk hergestellt, welches zum Theil auf einer gar zu künstlichen Ertragsberechnung beruhte. Für Westpreußen wurde 1773 ein Katasterwerk hergestellt. Im Herzogthum Magdeburg ist es Friedrich Wilhelm I., welcher das ländliche Steuerwesen derart in Ordnung bringt, daß am Schlusse des 18. Jahrhunderts Klewiz, der Geschichtschreiber der magdeburgischen Steuerverfassung, das bezeichnende Urtheil darüber spricht, welches mit dem Ideal der französischen Objektsteuern zusammentrifft, das Volk habe sich jetzt verlassen können auf die Unveränderlichkeit, den steten festen Betrag seiner Steuern; jeder Landmann wisse ihn und richte danach seinen Fleiß und seine Ausgaben ein*).

§ 304. Das Edikt über die Finanzen des Staates und die neuen Einrichtungen wegen der Abgaben vom 27. Oktober 1810 versprach: „auf dem kürzesten Wege wird ein neues Kataster angelegt werden, um die Grundsteuer danach zu bestimmen; unsere Absicht ist hiebei keineswegs auf eine Vermehrung des bisher Aufgekommenen gerichtet, nur auf eine gleiche und verhältnißmäßige Vertheilung auf alle Grundsteuerpflichtigen; jedoch sollen alle Exemtionen wegfallen, die weder mit der natürlichen Gerechtigkeit noch mit dem Geist der Verwaltung in benachbarten Staaten länger vereinbar sind; die bis jetzt von der Grundsteuer befreit gebliebenen Grundstücke sollen also ohne Ausnahme damit belegt werden, und wir wollen, daß es auch in Absicht auf unsere eigenen Domanialbesitzungen geschehe."

Die Ungleichmäßigkeit der Grundsteuern in den einzelnen Landestheilen war eine solche, daß die fünf Provinzen Ost- und Westpreußen, Posen, Brandenburg und Pommern, welche über 3000 Quadratmeilen Bodenfläche und beinahe 4 1/3 Mill. Einwohner hatten, nur 3 Mill. Thaler aufbrachten, während die Provinzen Schlesien, Sachsen, Westphalen, Cleve-Berg und Niederrhein, die nicht ganz 2000 Quadratmeilen Bodenfläche und gegen 6 1/3 Mill. Einwohner hatten, über 7 Mill. Thaler an Grundsteuer aufbrachten**). Die Oberpräsidenten der westlichen Provinzen erklärten bei Berathung der 1817 dem Staatsrathe unterbreiteten Steuerreformvorlagen, daß sie eine gleiche Belastung des ganzen Staats mit

*) Bielfeld, Gesch. des magdeburg. Steuerwesens, 166.

**) Bericht des Staatsministeriums vom 31. Januar 1820 an den König (Dieterici, 241).

Digitized by Google

Verbrauchsabgaben und Personalsteuern für unausführbar hielten, so lange nicht eine gleichförmige Belastung mit Grundsteuern erfolgt wäre. Die Grundsteuerverschiedenheit in den alten Provinzen war bis zur Zeit der Reform durch die große Verschiedenheit der sonstigen Abgaben leidlich ausgeglichen worden. Von den 3 Mill. Thalern fielen freilich gegen 2 Mill. auf Schlesien allein; dagegen brachte aus der Accise Schlesien kaum $1\frac{1}{2}$ Mill. zu dem Gesammtertrage von $7\frac{1}{2}$ Mill. (1810) auf, weil in Schlesien sehr viele städtische Gewerbe in den accisefreien Dörfern geduldet waren. Von überhaupt $18\frac{1}{4}$ Mill. Thaler brachte 1810 Schlesien $6\frac{1}{4}$ Mill. auf, obwohl es zwei Fünftheile der Volkszahl des ganzen Staats besaß. Das war durch die Reform der Accise jetzt anders geworden. Gleichwohl erklärte das Staatsministerium am 31. Januar 1820 in seinem Bericht zu dem Gesetze über die Steuerausgleichung, die Verschiedenheit der Grundsteuern sofort aufzuheben sei schon deshalb unmöglich, weil einer neuen Vertheilung der Grundsteuer langwierige und kostbare Vermessungen und Abschätzungen vorangehen müßten. Es wurde daher eine Ausgleichung vermittelst der anderweitigen neuen Steuern, ins Auge gefaßt, indem dieselben für jeden Pflichtigen um so viel geringer sein sollten, als er in jener Gestalt zu viel bezahlt. Die Schwierigkeiten einer solchen Ausgleichung (auf welche die Mehrheit des Staatsrathes unter dem Einfluß des früheren Finanzministers v. Bülow hinwies) lagen in dem Mangel eines einheitlichen Maßstabes zur Quotisation, der in der Kopfzahl allein nicht zu finden war. Die Erkenntniß der Schwierigkeiten schob die fernere Berathung der Angelegenheit den später zu berufenden Provinzialständen zu und damit einer unbestimmten Zukunft, als das Gesetz über das Abgabenwesen am 30. Mai 1820 zu Stande kam.

Nur in den beiden westlichen Provinzen, in welchen sich neben dem Bedürfniß nach einer Ausgleichung der Grundsteuerlast der verschiedenen Provinzen ein lebhafter Wunsch nach individueller Ausgleichung innerhalb der Provinz selber geltend machte, kam im Jahre 1833 auf Grund einer Vermessung und Abschätzung eine bessere Vertheilung der Grundsteuer zu Stande, ohne den Gesammtbetrag zu erhöhen. Sie war eine Verbesserung der unsicheren Schätzung, nach welcher zur Zeit der französischen Regierungen in jenen Landen die Grundsteuern aufgelegt worden waren, nicht ohne gleich damals eine spätere genauere Vermessung und Abschätzung der einzelnen Grundstücke in Aussicht zu stellen*).

*) Eine übersichtliche Darstellung der Grundsteuerverfassung in Preußen giebt Struensee, Die Grundsteuer mit bes. Beziehung auf das Königreich Preußen. 1850. Ausführlicher ist Schimmelpfennig, Die preußischen direkten Steuern, 2. Aufl. 1843.

Digitized by Google

Der Gesammtbetrag der Grundsteuer im ganzen preußischen Staate war im Jahre 1821: 9 878 752 Thaler, 1838: 10 163 942 Thaler; auf den Kopf der Bevölkerung schwankte der Ertrag von 11 1/2 Silbergroschen (Provinz Preußen) bis zu 35 1/2 Silbergroschen (Provinz Sachsen). Westphalen und Rheinprovinz kamen Sachsen nahe (34—33 Silbergroschen). Brandenburg brachte kaum 16 Silbergroschen, Pommern 15 1/3 Silbergroschen, Schlesien 26 3/4 Silbergroschen*).

§ 305. Die Bewegung des Jahres 1848 und der folgenden Jahre, welche so manche rückständige Aufgaben der Reformperiode von 1810—20 ihrer Lösung näher brachte, drängte auch diese alte Schuld der Gesetzgebung wieder auf. Die Grundsteuerbefreiungen, die Ungleichheiten der Belastung bestanden nach wie vor; der absolute Betrag der Grundsteuer war derselbe geblieben (1855: 10 085 387 Thaler), obwohl in dem Zeitraume von 1821—55 die Bevölkerung von 11 auf 17 Mill. Einwohner gestiegen war, die Staatsausgaben blos in dem kurzen Zeitraume 1849—55 von 86 Mill. auf 105 Mill. Thaler gestiegen**). Für den Staat wie für die Lokalverbände war die Gelegenheit zur angemessenen Heranziehung dieser Steuerart abgeschnitten. Wenn im Jahre 1810 nur die bessere Vertheilung ins Auge gefaßt worden war, so durfte jetzt nach Verlauf eines halben Jahrhunderts, angesichts der Steigerung von Bevölkerung und Wohlstand, auch eine Steigerung des Grundsteuerbetrages als angemessen bezeichnet werden. Zudem trug das Verhältniß der Besteuerung der Städte zum platten Lande noch die deutlichen Spuren der Steuerverfassung des 18. Jahrhunderts. Zur Ausgleichung für die Grundsteuerlast war nach Aufhebung der alten Accise die erhöhte Servislast (als Beitrag zu den Kosten der Truppeneinquartirung) in den Städten eingeführt.

In den westlichen Provinzen mit ihrem noch losen Zugehörigkeitsgefühl, mit ihren französisch-liberalen Anschauungen, war es ein ständiger Anlaß der Beschwerden, daß man über die Ungleichheit der Grundsteuerlast gegenüber den östlichen Provinzen zu klagen hatte und bei der Regierung keine Neigung zur Lösung der Frage fand, ja in dem Landtagsabschied für Westphalen vom 30. Dezember 1834 eine entschiedene Abweisung erhielt. Die neue Bewegung schob aber besonders die Bevorzugung der Rittergüter vor den bäuerlichen Gütern in den Vordergrund; es

*) J. G. Hoffmann, Die Lehre von den Steuern S. 126—130.

**) K. G. Kries, Vorschläge zur Regelung der Grundsteuer in Preußen S. 4.

Digitized by Google

wurde eine eminent politische Frage; der Liberalismus forderte die Beseitigung dieses mittelalterlichen Ueberbleibsels. Schon im Jahre 1847 sprach sich die zur Berathung der Petitionen über die Grundsteuer niedergesetzte Kommission dahin aus (mit 11 gegen 5 Stimmen) „daß bei der Staatsregierung auf Regulirung der Grundsteuer nach gleichen Grundsätzen unter Beseitigung aller Bevorrechtigungen anzutragen sei". Im März 1849 wurde in beiden Kammern der neuen Landesvertretung gleichzeitig von Seiten der Rechten (auf welchen vorzugsweise die Rittergutsbesitzer saßen) der Antrag eingebracht, das Ministerium um schleunigste Vorlage von Gesetzentwürfen zur Beseitigung der vorhandenen Ungleichheiten in der direkten Besteuerung zu ersuchen. Am 24. Februar 1850 kam ein Gesetz zu Stande, welches (aus Mangel an Zeit für eingehende Berathung) nur den Grundsatz aussprach, daß alle Steuerbefreiungen und Bevorzugungen fortan aufhören sollten. Die Entscheidung über die Entschädigung wurde vorbehalten. Ein Entwurf der Regierung vom Jahre 1851—52 behufs Ausführung jenes Gesetzes fiel am 7. März 1853, weil die Rechte sich mit einer Entschädigung von blos zwei Drittel des Werthes nicht begnügen, die Linke überhaupt einer Entschädigung nicht zustimmen wollte, die Regierung aber die Uebereinstimmung über diesen Punkt zur Bedingung für das ganze Gesetz machte.

Dem Fortgange der Angelegenheit stand in jenen Jahren wie zuvor neben mancherlei allgemeineren Hindernissen, das spezielle finanztechnische Bedenken im Wege, welchem J. G. Hoffmann*) bereits 1840 Ausdruck gegeben, welchem 1855 K. G. Kries durch werthvolle Erwägungen Geltung verschaffte, das Bedenken gegen ein Katasterwerk, wie es in Frankreich nach langen Mühen eben vollendet und im Gegensatze zu hochgespannten Erwartungen der Grund großer Enttäuschungen geworden war. Hoffmann hatte gewünscht, daß die bestehenden Grundsteuern für eine ablösliche Rente erklärt würden und daß an ihrer Stelle eine landwirthschaftliche Gewerbesteuer eingeführt würde. Kries wies darauf hin, daß nach den Erfahrungen sowohl in den westlichen Provinzen Preußens als in Frankreich die neue Katastrirung ihre wesentliche Bedeutung in der Ausgleichung der Grundsteuer innerhalb engerer Bezirke habe, nicht in der Veränderung der Kontingente großer und von einander entfernter Landstriche. Die Katasterbehörden hätten am Rhein wie in Frankreich selber eingeräumt, daß das Ergebniß jeder Reinertragsberechnung ein unsicheres sei, daß eine Uebereinstimmung der ermittelten Katastralerträge mit den wirklichen Reinerträgen keineswegs verbürgt

*) Lehre von den Steuern S. 105 ff.

Digitized by Google

werden könne, daß vielmehr nur Verhältnißzahlen durch dieselben dargeboten würden, während die Gleichmäßigkeit der Einschätzung weit mehr auf der Beobachtung der Verkehrsthatsachen beruhe als auf den Ergebnissen der Berechnung. Jede der verschiedenen Katasteroperationen von wirthschaftlichem Charakter behufs Berechnung der Reinerträge (Klassifikation der Bodenarten, Bestimmung des Rohertrages, Berechnung des Geldwerthes desselben, Ermittelung der Kulturkosten) gewähren der Schätzung der Sachkundigen einen ansehnlichen Spielraum, der von verschiedenen Personen und unter verschiedenen Verhältnissen (vollends in einem großen Staate) in erheblichen Abweichungen sich offenbart — von dem Einflusse praktischer Interessen ganz abgesehen. Und vollends die Aenderungen, welche von Jahr zu Jahr objektiv sich vollziehen!*)

Im Gegensatze zu dem Ertragskataster suchte Kries daher eine einfachere, wohlfeilere, zutreffendere, sich den Thatsachen des Verkehrslebens anschließende und mit denselben fortschreitende Einschätzungsweise zu empfehlen. Er wies die Bedeutung und Nothwendigkeit einer ausgiebigen Grundsteuer nach und zeigte, daß zwar das Ertragskataster als Mittel der Einschätzung unzweckmäßig sei, dagegen andere Mittel zur Verfügung ständen, die er in dem Beispiele Englands und seiner Kommunalbesteuerung fand, die er in dem Vermögenssteuersystem der Vereinigten Staaten und seiner Einschätzungsweise zu finden glaubte. Es sei in beiden Ländern eine große Last auf das Grundeigenthum gelegt, die doch nicht auf dem Wege des Ertragskatasters aufgebracht werde. In beiden Ländern verursacht, nach Kries, die Abschätzung des Grundeigenthums weder erhebliche Kosten noch große Schwierigkeiten; Beschwerden über eine ungerechte Abschätzung kommen selten vor. Der Grund ist, daß man die durch den Verkehr festgestellten Thatsachen zu Grunde legt. In England dienen die Pachtpreise, in Amerika die Kaufpreise zur Richtschnur. Die vorzugsweise Verwendung der Grundsteuer für lokale Bedürfnisse in beiden Ländern erleichtert die Aufgabe der Einschätzung, indem eine Uebereinstimmung derselben nur innerhalb der lokalen Verbände verlangt wird. Für Preußen aber komme es eben auf eine Stärkung der kommunalen Verbände und ihrer Aufgaben an. Hier begegne sich eine große politische Reform-

*) Wir müssen, meinte Kries (S. 67), der Ansicht der Männer beitreten, welche die auf die Aufnahme eines Parzellenkatasters verwendeten Kräfte an Zeit, Mühe und Mitteln zum größten Theil für verloren erachten. Hoffmann hatte behauptet, während eines mäßigen Zeitraums veränderten sich die Verhältnisse des landwirthschaftlichen Bodens in einem solchen Maaße, daß von der ganzen mühsamen und kostbaren Arbeit nur der einfachste Theil derselben, die Vermessung, noch einen Werth behalte (S. 105).

Digitized by Google

idee mit den finanztechnischen Zielen der Grundsteuerreform. Die Verstimmung der westlichen Provinzen wegen der Ueberlastung mit der bestehenden Grundsteuer werde beseitigt werden, sobald überhaupt der Ertrag der Grundsteuer für provinzielle und lokale Zwecke zurückbehalten werde. Die Beweglichkeit der Grundsteuer werde, an Stelle der herkömmlichen Starrheit, dieselbe brauchbarer und ergiebiger machen unter dem Einflusse der neuen Schätzungsweise und Verwendung.

Dieser Vorschläge von Kries ist darum hier besonders gedacht worden, weil es ihnen nicht gelang, die Oberhand zu gewinnen, vielmehr das Beispiel des französischen Ertragskatasters dennoch den Ausschlag gab, da bei dem Eintreten der Regentschaft (1858) die Grundsteuerreform mit besseren Aussichten als bisher auf die Tagesordnung gesetzt wurde.

§ 306. Das Gesetz betreffend die anderweite Regelung der Grundsteuer, vom 21. Mai 1861, zerlegt die gesammte Grundbesteuerung in die eigentliche Grundsteuer, welche von den land- und forstwirthschaftlich benutzten Liegenschaften erhoben wird, und die „Gebäudesteuer", welche von den Gebäuden und den dazu gehörigen Hofräumen, Hausgärten (die 1 Morgen nicht übersteigen) entrichtet wird.

Die eigentliche Grundsteuer ist vom 1. Januar 1865 ab auf einen Jahresbetrag von 10 Mill. Thalern festgestellt, das heißt auf 2 Mill. mehr, als die alte Grundsteuer nach Abzug des nunmehr durch die Gebäudesteuer aufzubringenden Betrages brachte (7 920 231 Thaler). Diese 10 Mill. sind durch eine neue Reinertragsschätzung anders als bisher auf die einzelnen Provinzen, lokalen Verbände, Gutsbezirke zu repartiren. Befreit von der Grundsteuer bleiben die dem Staate gehörigen Grundstücke, die Domanialgrundstücke der deutschen Standesherren, die den Provinzen und lokalen Verbänden gehörenden Grundstücke, die einem öffentlichen Gebrauche dienen (Wege, Kanäle, Begräbnißplätze), gewisse Grundstücke der Kirchen und Schulen. Alle übrigen seither grundsteuerfreien oder bevorzugten Grundstücke werden vom 1. Januar 1865 ab ihrem Reinertrag entsprechend gleichmäßig zur Grundsteuer herangezogen — gegen Gewährung einer Entschädigung nach einem besonderen Gesetze vom selben Tage. Nachweisbare Steuerfreiheit soll mit dem 20fachen des neuen Grundsteuerbetrages entschädigt werden; andernfalls tritt eine Entschädigung mit zwei Drittel dieses Satzes ein.

Für das Verfahren der Reinertragsermittelung wurde eine besondere Anweisung gleichzeitig mit dem neuen Gesetze gegeben. Verschieden von der Langwierigkeit des französischen Katasterwerkes war hier

Digitized by Google

von vornherein die Frist auf 3½ Jahre abgekürzt und wurde in der That eingehalten*). In jedem Kreise hatte ein vom Finanzminister ernannter Veranlagungskommissär das Geschäft zu leiten und den Vorsitz in der Kreiskommission zu führen, die ihrerseits je nach der Größe des Kreises aus 4—10 Personen bestand, welche zur Hälfte von der kreisständischen Vertretung, zur Hälfte von der Staatsregierung zu berufen waren. Die obere Leitung für einen ganzen Regierungsbezirk lag einem Bezirkskommissär ob, dem eine ähnlich wie die Kreiskommission zusammengesetzte Bezirkskommission zur Seite stand. An der Spitze des Ganzen stand die Zentralkommission unter dem Vorsitz des Finanzministers. Für die vorhandenen 342 Kreise wurden 302 Kommissarien ernannt, die in Folge weiterer Zusammenlegung von Kreisen auf 284 zurückgingen.

Die Schätzung ergab einen Reinertrag für die ganze Monarchie**) von 104 446 993 Thalern (für den Morgen durchschnittlich 34 Sgr., für die Provinz Preußen 19 Sgr., für Rheinland 54 Sgr., Sachsen 62 Sgr.). Die durchschnittliche Belastung durch die neue Grundsteuer beträgt also 9½ Prozent des Reinertrags. Davon haben Schlesien, Sachsen, Rheinland in ziemlich gleichen Theilen zusammen die Hälfte aufzubringen; Provinz Preußen 1,33 Mill., Brandenburg 1,11 Mill., Westphalen 0,96 Mill., Posen 0,73 Mill., Pommern 0,82 Mill. Thaler. Absolut am größten war die Steigerung gegen die alte Grundsteuer in der Provinz Preußen (früher 0,55 Mill.), ähnlich in Brandenburg (0,54 Mill.). Relativ am größten in Posen, wo die neue Steuer beinahe das Doppelte der alten betrug (0,73 Mill. gegen 0,37 Mill.) und gar in Pommern (0,83 Mill. gegen 0,41 Mill.). Eine relativ mäßige Steigerung trat auch in Sachsen und Rheinland ein (0,21 Mill. bezw. 0,15 Mill.). Eine absolute Verminderung in Schlesien und Westphalen (0,16 Mill. bezw. 0,04 Mill.).

Die Kosten des Katasterwerkes betrugen 7,32 Mill. Thaler, das

*) Die anderweite Regelung der Grundsteuer im preußischen Staate. Eine übersichtliche Darstellung des Verfahrens bei der Grundsteuerveranlagung, der Hauptergebnisse der stattgehabten Vermessungen und Abschätzungen, der Gestaltung der Besteuerungsverhältnisse und des Aufwandes an Veranlagungskosten (Abdruck der besonderen Beilagen zu Nr. 19, 24, 27, 32, Jahrgang 1866 des königlich preuß. Staatsanzeigers) 1866.

**) Ausschließlich der steuerfreien Liegenschaften, deren Reinertrag auf 7 866 735 Thaler geschätzt wurde, mit einem durchschnittlichen Reinertrage von 21 Sgr. für den Morgen; der niedrige Satz erklärt sich aus dem Vorwalten von Forstbesitz in dieser Kategorie.

Digitized by Google

heißt 2 Sgr. auf den Morgen im Durchschnitt (gegen fast 7 Sgr., welche in den westlichen Provinzen 1818—34 das Katasterwerk gekostet hatte).

Gleichzeitig mit dem Gesetze betreffend die anderweite Regelung der Grundsteuer wurde am 21. Mai 1861 das Gesetz betreffend die Einführung einer allgemeinen Gebäudesteuer erlassen.

Nach demselben treten die alten Gebäudesteuern, wo dergleichen bestehen, außer Hebung. Befreit bleiben die dem Staate, den Provinzen, Kreisen, Gemeinden gehörigen, für öffentlichen Gebrauch bestimmten Gebäude; dann unbewohnte Gebäude, die nur zum Betriebe der Landwirthschaft bestimmt sind. Die Veranlagung der Steuer erfolgt nach Maßgabe des jährlichen Nutzungswerthes. Der Betrag derselben ist 4 Prozent für solche Gebäude, die vorzugsweise zum Wohnen benutzt werden, 2 Prozent für solche, die vorzugsweise zum Gewerbebetriebe dienen. So weit möglich sind für die Feststellung des Nutzungswerthes die ortsüblichen Miethspreise der vorangegangenen 10 Jahre zu Grunde zu legen. Alle 15 Jahre soll die Gebäudesteuerveranlagung einer Revision unterworfen werden.

Beide Gesetze sind später in den 1866 annektirten Provinzen ebenfalls eingeführt worden. Durch Gesetz vom 11. Februar 1870 wurde für die Provinzen Schleswig-Holstein, Hannover und Hessen-Nassau vom 1. Januar 1875 ab die Grundsteuer eingeführt, auf einen Jahresbetrag von 3 200 000 Thaler festgestellt und nach dem Verhältnisse des zu ermittelnden Reinertrages auf die einzelnen Provinzen vertheilt. Die Gebäudesteuer wurde bereits durch die Verordnungen vom 28. April und 11. Mai 1867 in den neuen Provinzen eingeführt*).

Die Grundsteuer hat demgemäß sich als eine feste, von kleinen Schwankungen abgesehen, unveränderliche Last behauptet und bringt seit einer längeren Reihe von Jahren jetzt rund 40 Mill. Mark auf. Die Gebäudesteuer dagegen, durch günstigere technische Bedingungen ihrer Einschätzung nach den Anforderungen, wie wir sie bei Kries kennen gelernt, eingerichtet, ist mit den fortschreitenden Thatsachen des Wohlstandes selber fortgeschritten (1878—79**): 18,84 Mill. Mark, dagegen 1887—88: 30,15 Mill. Mark), 1889—90: 31,50***) Mill. Mark.

Hat Preußen mit seiner Grundsteuerreform ein halbes Jahrhundert über den Zeitpunkt hinaus gezögert, seit dieselbe zuerst als ein allgemein politisches und als ein finanzielles Bedürfniß erschienen, so daß die end-

*) Rönne, Das Staatsrecht der preuß. Monarchie II, 2, § 528.

**) Finanzarchiv 1887, 316.

***) Davon Berlin allein 6,24 Mill. Mk.

Digitized by Google

liche Befolgung des französischen Vorganges in finanztechnischer Hinsicht öfters als Frucht eines veralteten Standpunktes beurtheilt worden ist — so darf die neueste Maaßregel des Königreichs Italien als eine bemerkenswerthe Parallele erwähnt werden. Hier befand man sich*) nach Vereinigung der getrennten Landestheile mit den Grundsteuerverschiedenheiten in einer ähnlichen Lage wie Preußen am Anfange dieses Jahrhunderts. Nachdem ein Vierteljahrhundert vergangen, ist endlich ein Gesetz vom 1. März 1886 über die Reform der Grundsteuer ergangen, welches die Herstellung eines Reinertragskatasters zum Zwecke des Eigenthumsnachweises und der Grundsteuerausgleichung anordnet. So daß hier ganz neuerdings das französische Beispiel abermals zu Ehren gekommen ist.

§ 307. Diejenige Ertragssteuer, welche bei der Steuerreform der Jahre 1810—20 in Preußen schneller zu Stande kam als die Grundsteuer, war die Gewerbesteuer.

In dem preußischen Staate war zwar bis zum Jahre 1810**) der Betrieb gewisser Gewerbe hier und da und sehr ungleichförmig mit Concessions- und Nahrungsabgaben belegt; eine allgemeine Gewerbesteuer wurde jedoch erst durch das Edikt vom 2. November 1810 eingeführt, welches nach französischem Muster mit finanziellen Absichten die Durchführung der neuen gewerbefreiheitlichen Grundsätze verband. Der Ertrag war etwas über 600 000 Thaler. Die Berechtigung zum Betriebe irgend eines Gewerbes sollte durch jährliche Lösung eines Gewerbescheines von der Regierung erlangt werden können. Ausgenommen waren diejenigen, welche Landwirthschaft für eigene Rechnung betrieben, Tagelöhner, gemeines Gesinde, Staats- und Kommunalbeamte. Der höchste Jahressatz war 200 Thaler, der niedrigste 1 Thaler; der Tarif konnte die Gewerbe nur sehr im Allgemeinen in Klassen theilen und überließ das Meiste der lokalen Einschätzung.

Nach der Beendigung des Krieges entstand durch die Vergrößerung des preußischen Staats die Nothwendigkeit, innerhalb der Mannigfaltigkeit der Gewerbegesetzgebungen in den verschiedenen Landestheilen Einheit zu schaffen und die Gewerbesteuer auf das Staatsganze auszudehnen.

*) Ricca-Salerno, Die neue Regelung der Grundsteuer und die Steuerreform in Italien, Finanzarchiv 1885, 747—807. Vgl. damit: Finanzarchiv 1888, 362—383.

**) Promemoria zu den Gesetzentwürfen über die Steuerausgleichung und Regulirung des Abgabenwesens; Dieterici, 291 ff. J. G. Hoffmann, Die Lehre von den Steuern, 190—225.

Digitized by Google

Die Gewerbesteuer vom 2. November 1810 bedurfte aber einer sorgfältigen Umarbeitung, deren Ergebniß in dem Gesetze vom 30. Mai 1820 wegen Entrichtung der Gewerbesteuer zu Tage trat. Im Unterschiede von dem früheren Gesetze wurden dadurch die liberalen Berufsarten von der Gewerbesteuer befreit; desgleichen die kleinen Handwerker, welche nicht mehr als einen Gehülfen und einen Lehrling halten.

Ihrem Charakter nach nimmt diese Steuer eine Mittelstellung ein zwischen Ertragssteuer und Personalsteuer; ja sie lehnt sich an die (weiter unten) zu erwähnende, gleichzeitig ins Leben gerufene Klassensteuer an und entfernt sich damit von dem französischen Vorbilde. Ihre Bestimmung ist, das Mißverhältniß auszugleichen, welches dadurch entsteht, daß ein beträchtlicher Theil der Gewerbetreibenden weder durch die Klassensteuer noch durch die Verbrauchssteuern seiner Fähigkeit entsprechend getroffen wird. Das Gesetz hat daher für die meisten steuerpflichtigen Gewerbe nur einen Mittelsatz angegeben, der von der Gesammtheit derjenigen aufzubringen ist, welche innerhalb eines bestimmten Bezirkes dasselbe Gewerbe treiben; es überläßt aber den Gewerbetreibenden, durch Abgeordnete aus ihrer Mitte den schuldigen Gesammtbetrag zu repartiren gemäß der näheren Kenntniß von der Steuerkraft des Einzelnen. Die Mittelsätze sind in vier Klassen abgestuft, je nach der Wohlhabenheit des Ortes, an welchem das Gewerbe ausgeübt wird; zur ersten Klasse gehören die zehn größten Städte des Landes, zu der zweiten Klasse die Städte mit mehr als 6000 Einwohnern, zur dritten Klasse die Ortschaften mit mehr als 1500 Einwohnern, zur vierten Klasse die noch kleineren. Der höchste Mittelsatz (für den Handel in den Ortschaften erster Klasse) ist 30 Thaler jährlich.

Die Steuersätze sind im Laufe der Jahre wiederholt verändert, namentlich nach oben hin entwickelt (Kabinetsordre vom 24. November 1843, Gesetze vom 19. Juli 1861, 20. März 1872). Es bestehen jetzt drei Kategorien: 1) Handel und Fabriken, 2) Gastwirthschaften, 3) Handwerk mit mehreren Gehülfen. Innerhalb jeder der drei Kategorien bestehen Unterklassen je nach dem Umfange des Betriebes. So hat die Gruppe: Handel (A) drei Unterklassen, deren beide oberste (A I und A II) jede für sich eine Steuergesellschaft bilden zur Veranlagung der Steuer, die dritte (B) wird durch die Kreis- oder Kommunalbehörde eingeschätzt unter Berathung mit den Handeltreibenden selber. Der ganze Staat ist nach dem mehr oder weniger industriell-merkantilen Charakter in zwei Theile getheilt, deren einer den Mittelsatz von 96 Thaler für A I, deren anderer den Mittelsatz von 72 Thaler aufzubringen hat, indem allenthalben als Minimalsatz für jeden Steuer-

Digitized by Google

pflichtigen zu A I 48 Thaler festzuhalten ist*). Die Hauptsumme der Steuerschuld entsteht durch Multiplikation des Mittelsatzes mit der Zahl der Pflichtigen. Die aus der Mitte der Steuergesellschaft alle 3 Jahre gewählten 7 Abgeordneten haben die Einschätzung behufs Repartition dieser Summe vorzunehmen. In den anderen Unterklassen und Gruppen analog mit niedrigeren Mittelsätzen.

Der Ertrag der Gewerbesteuer stieg in den Jahren 1821—26 von 1,70—1,85 Mill. Thaler; er hob sich langsam weiter 1827—38 von 1,95 auf 2,30 Mill. Thaler. Die Veranlagung für 1864 ergab**) 3,68 Mill. Thaler. Für 1878—79: 18,67 Mill. Mark, für 1887—88: 20 Mill., für 1888—90 endlich 20,62 Mill. Mark (davon Berlin 2,76 Mill. Mark).

Die Bevölkerungszahl war Ende 1822: 11,66 Mill.
„ 1837: 14,10 „
1. Dez. 1885: 28,32 „

Der Ertrag der Gewerbesteuer hat sich hienach in dem Zeitraume von 1821—1889 annähernd vervierfacht, während die Bevölkerung nahezu auf das Dreifache gestiegen ist. Diese mäßige Steigerung des Ertrages auf den Kopf der Bevölkerung (0,45 Mark zu 0,68 Mark) ist sicherlich weit davon entfernt, ein angemessener Ausdruck des gewerblichen Fortschrittes und seiner Ergiebigkeit sei es für Ausdehnung des Betriebes sei es für den Wohlstand der Gewerbetreibenden zu sein.

VIII. Die Einkommensteuern des 19. Jahrhunderts.

§ 308. Die großen Wahrheiten des Staatslebens sind einfach; ihre Verwirklichung ist schwer. Das neue Zeitalter, welches jetzt am Ende seines ersten Jahrhunderts steht, kann auch im Steuerwesen keine neuen Entdeckungen machen, deren Neuheit über das technische Detail hinausgeht. In den großen Grundgedanken und ihren Gegensätzen wiederholt sich immer wieder das längst Bekannte. Die Schwierigkeiten, auf welche die dem unbefangenen Sinne selbstverständliche. Art der Besteuerung stößt, sind den ersten Anfängen einer finanzwissenschaftlichen Erkenntniß

*) Die Gewerbesteuer von 1810, welche in sechs Klassen zerfiel, reichte bereits in ihrer obersten Klasse von 96 bis 200 Thaler. Hoffmann, Steuern, 207.

**) Bergius, Finanzwissenschaft, 330.

Digitized by Google

eben so deutlich geworden wie der Gegenwart. Der Fortschritt liegt weit überwiegend auf dem praktischen Gebiete; er zeigt sich in der langsamen, bedingten Aenderung jener Schwierigkeiten, zeigt sich auch hier mit der Einschränkung alles historischen Fortschrittes, die in den endlosen Abweichungen von einem geraden, ununterbrochenen Stufengange liegt.

Das Problem der Einkommensteuern des 19. Jahrhunderts ist aufs engste mit der gesammten Umgestaltung des sozialen und politischen Lebens verknüpft, mit deren fördernden und deren hemmenden Elementen, mit deren Einfluß auf die Wechselbeziehungen zwischen Staat und Individuum. Die Territorien und die Großstaaten der voraufgegangenen Jahrhunderte zeigten herkömmlich den Gegensatz zu den freien Städten, in welchen die Bedeutung des engeren Zusammenhanges der städtischen Bürgerschaft mit einander und mit den öffentlichen Angelegenheiten klar wurde. Die Städte waren die Oasen der staatsbürgerlichen Freiheit im Mittelalter, sie waren das Vorspiel der größeren Staatsentwicklung, welche in den Fürstenthümern und zentralisirten Großstaaten ihren Schauplatz fand. Mit dem Zeitalter der Revolution trat ein neues Moment hinzu, welches die Entwicklung beförderte. Es war das Erwachen der Theilnahme am Staate, welche Jahrhunderte lang geschlummert hatte oder verkümmert war. Diese Bewegung war ihrem Gedanken nach darauf gerichtet, das staatsbürgerliche Pflichtgefühl zu stärken, die Erklärung der Menschenrechte sparte ihre großen Worte auch für die „Ehre" der Steuerzahlung nicht.

Indessen eben diese großen Worte zeigten an der Erfahrung ihrer nächsten Umgebung den weiten Abstand zwischen Worten und Thaten. Nur langsam konnte sich die neue Gesellschaft mit dem staatlichen Pflichtgefühl durchdringen; zunächst war das neue Staatsleben den dem Staate entwöhnten Menschen nur von der Seite der Rechte verständlich. Es kam hinzu, daß in dem anderen großen Momente des neuen Zeitalters, in der technischen Produktivität, eine Macht erstand, welche an sich dem ersteren Momente nicht entgegengesetzt, doch in ihren Erfolgen sich als eine feindliche Gewalt erwies. Die neuen Verkehrsmittel und die daraus folgende neue Gruppirung der Bevölkerung, die neuen Erwerbsmittel und die daraus entstehenden neuen Schichten des Besitzes, die neuen Beispiele an Gewinn und Genuß und die daraus entstehende Jagd nach dem Glück, die unerhörte Steigerung der Bevölkerung und das dadurch erzeugte Gedränge um das Dasein — alles das hat den Gegensatz der Gesellschaft zum Staate, den Gegensatz des Einzelnen zum Ganzen verschärft, es hat zum mindesten die günstigen Wirkungen des neuen politischen Lebens ungünstig beeinflußt.

Digitized by Google

Einen Staat giebt es, welcher dieser neuen staatsbürgerlichen Epoche unserer Großstaaten voraneilt. Es ist England. Durch die eigenthümliche Entwicklung seines Staatswesens gelingt es ihm, das Band zwischen Staat und Bürger herkömmlich aufrecht zu erhalten und daher für das neue Zeitalter die Gewöhnungen der politischen Freiheit mitzubringen, für die anderswo zunächst nur die Worte vorhanden sind. England ist bezeichnenderweise der Vorläufer im Einkommensteuerwesen der neuen Zeit. Sein Beispiel ist nicht etwa ein ideales Vorbild, es knüpft an die alte Zeit mit deren außerordentlichen Veranlassungen in Kriegsnöthen an, es verschwindet unmittelbar mit dem großen Kriege gegen Frankreich; der Einfluß des neuen Erwerbslebens ist hier so stark wie irgendwo, die Reife für eine freudige Pflichterfüllung ist im Laufe des 19. Jahrhunderts vielleicht nicht größer oder wenigstens allgemeiner geworden, als sie im Anfange war. Und dennoch sind einerseits die Leistungen der ersten Einkommensteuerperiode mit ihren großen patriotischen Opfern, andererseits die baldige Wiederaufnahme der Einkommensteuer und die thatsächliche Einfügung derselben als dauernden Bestandtheil in das englische Steuersystem des 19. Jahrhunderts so bahnbrechend, daß man mit Recht von diesen Reformen die Einführung der Einkommensteuer in die neuen Steuersysteme der zivilisirten Staaten datirt. Es ist ebensowenig wie bei der Entwicklung des Staatskredits blos die ökonomische Seite, welche hiefür den Ausschlag giebt; es sind im Wesentlichen sittlich-politische Gründe, welche darüber entscheiden.

§ 309. Am 3. Dezember 1798 beschloß das Unterhaus nach einer patriotischen Rede Pitt's, daß eine Steuer von allem Einkommen eines britischen Unterthanen, der in Großbritannien oder außerhalb lebt, und jedes Einwohners von Großbritannien vom 5. April 1799 ab erhoben werden solle zur Gewährung der Mittel für Fortsetzung des Krieges gegen Frankreich*). Die Steuer sollte alles Einkommen über 200 Pfd. mit 10 Prozent treffen, das Einkommen unter 60 Pfd. freilassen; das Einkommen von 60—200 Pfd. in 28 Klassen aufsteigend von $^1/_{120}$ bis $^1/_{11}$

*) W. Bocke, Geschichte der Steuern des britischen Reichs (1866) S. 505—590. A. Wagner, Finanzwissenschaft III (1886) S. 195—198, 238—256. Dowell, History of Taxation (1884) II, 305—353, III, 103—137. Kries, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, 1854. Gneist, Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart. 3. Aufl. (1884) § 85. Sinclair, History of the public revenue (3. edit. 1803) II, 230—252. William Pitt, Speeches in the House of Commons (2. edition 1808) vol. II, 425—458.

Digitized by Google

treffen. Das Gesammteinkommen Großbritanniens veranschlagte Pitt auf 102 Mill. Pfd. und hoffte auf einen Steuerertrag von 10 Mill. Pfd. Der wirkliche Ertrag blieb allerdings hinter der Erwartung bedeutend zurück (5,6—6,25 Mill. Pfd.).

Diese Steuer folgte auf eine im Jahre zuvor eingeführte verwickeltere Form, welche mittelbar zur Einkommensteuer hinüberführte, indem sie, wie diese, den Grundsatz des progressiven Steuerfußes, der Befreiung von Einkünften unter 60 Pfd., der Ermäßigung des Steuersatzes je nach der Kinderzahl des Pflichtigen, schon in sich enthielt, insbesondere den Einkommens-Nachweis im Reklamationsverfahren forderte.

Die Property and Income Tax wurde bis zum Frieden von Amiens (1802) erhoben und, kaum beseitigt, bei Wiederausbruch des Krieges (1803) wiedereingeführt. Sie erhielt jetzt die Gestalt, welche sie dauernd behalten hat, auch nach dem Zwischenraume von 1816—1842 bei der Wiedereinführung durch Robert Peel wieder angenommen hat. Für die Kriegsbedürfnisse erhoben, schwankte sie bis 1816 mit den Ereignissen von Krieg und Frieden, wurde im Einzelnen modificirt, in den Beträgen herauf- und herabgesetzt, endlich am 18. März 1816 vom Unterhause mit nicht großer Mehrheit abgeschafft (238 gegen 201 Stimmen) gegen den Vorschlag des Ministeriums Vansittart-Castlereagh, welches die Einkommensteuer zur halben Höhe auch für die Friedenszeit beibehalten wünschte. Seit 1806 war der Steuerfuß von 10 Prozent wieder eingeführt und brachte Summen ein, die nicht nur von Jahr zu Jahr fortschritten, sondern auch an sich so enorme waren (1815 nahezu 16 Mill. Pfd.), daß man, im Gegensatze zu den ähnlichen Versuchen des Festlandes während des Krieges gegen Napoleon, hieran ein Merkmal für die politische und ökonomische Entwicklung Englands*) zum Unterschiede von den andern Staaten hatte. Der Oberpräsident v. Vincke schrieb an den Freiherrn von Stein bei seinem ersten Aufenthalt in England (1800) voll Bewunderung über den Wetteifer des Patriotismus, mit welchem

*) Im Jahre 1806 deklarirten nicht weniger als 1021 Personen ihr Einkommen auf mehr als £ 10 000 (Darstellung der inneren Verwaltung Großbritanniens von L. Freiherrn von Vincke, herausgegeben von B. G. Niebuhr 1815. 2. Aufl. 1848 S. 13). Die Erhebungskosten betrugen 1799 nur ½ Prozent: Vincke S. 83. In Preußen gab es noch 1886 nach den Steuerlisten nur 737 Personen, welche die Hälfte dieses Einkommens (100 000 Mark) überschritten, in einer Gesammtbevölkerung, welche rund 28 Millionen betrug, gegenüber der damaligen Bevölkerung von Großbritannien und Irland, welche erst im Jahre 1821 21 Millionen erreichte (Porter, Progress of the Nation, 1836, I, 13. Ad. Soetbeer, Zur Einkommensstatistik von Preußen, Sachsen und Großbritannien, Vierteljahrsschrift für Volkswirthschaft, Politik und Kulturgeschichte, 1887—1888).

Digitized by Google

Adel und Bürgerschaft sich an der Aufbringung der Einkommensteuer betheiligten. Das Verständniß für diese Opferfähigkeit fand er in dem Studium der Staatseinrichtungen, welche das Bindeglied zwischen Bürger und Staat in England herkömmlich bildeten.

§ 310. Nach der Pause während eines Vierteljahrhunderts nahm Robert Peel zur Deckung des Ausfalles, der durch Ermäßigung der Eingangszölle entstanden, im Jahre 1842 die Einkommensteuer wieder auf. Sie wurde zunächst, wie zuvor üblich, nur auf bemessene Frist (3 Jahre) bewilligt, dann aber erneuert, bei Ausbruch des Krieges mit Rußland erhöht, später ermäßigt, zum Theil auf ganz niedrige Sätze herabgebracht, indem sie jahraus jahrein mit beweglichem Steuerfuß, je nach Aenderung des Staatsbedarfs und der sonstigen Steuereinkünfte, wechselnd normirt wurde. Immer wieder zwar haben die leitenden Staatsmänner den besitzenden Klassen mit der Aussicht geschmeichelt, daß die Einkommensteuer thunlichst abzuschaffen sei. Indessen scheint die thatsächliche, ununterbrochene Dauer seit fast einem halben Jahrhundert daraus eine bleibende Institution gemacht zu haben, deren Gerechtigkeit gegenüber der wachsenden Macht der arbeitenden Klassen sich den besitzenden Klassen immer deutlicher aufdrängt. Diese letzteren scheinen die Einkommensteuer jetzt wirklich als permanent anzusehen*).

Der Steuersatz war**) 1842—1853 gleichmäßig 7 Pence vom Pfund Sterling (= 240 Pence) von jedem Einkommen über 150 Pfd. für Großbritannien allein; erst seit April 1853 wurde auch Irland diesem Gesetze unterworfen. In den Jahren 1854—57 trat eine bedeutende Steigerung ein (14—16 Pence p. Pfd. = 6—6⅔ Prozent), deren Ertrag doch nur dasselbe erreichte, was 40 Jahre früher für den Krieg gegen Napoleon dasselbe Land bei so viel kleinerer Bevölkerung, bei so viel weniger entwickeltem Wohlstande, bei so viel schwereren sonstigen Steuerlasten aufgebracht hatte. Seit 1857 geht der Steuerfuß herab, schwankt in den folgenden Jahren zwischen 7, 5, 9, 10, 9, 6 Pence; in den Jahren 1864—73 beträgt er meist 4—5 Pence (1⅔—2 Proz.), geht 1874 auf 3 Pence und 1875—76 gar auf 2 Pence herab. In dem Jahrzehnt 1876—86 hebt er sich etwas (5—6 Pence), steigt neuerdings auf 8 Pence (3⅓ Prozent) in den Jahren 1885/6 und 1887/8

*) Notwithstanding its inequalities the Income and Property Tax must now be regarded as permanent. Whitaker's Almanack 1889, 178.

**) Statistical Abstracts for the United Kingdom 1843—1888.

Digitized by Google

(9 Pence 1886—87), aber 1888—89 wieder 6 Pence. Der Reinertrag war 1887—88 14275502 Pfd.

Die Degression ändert sich und wird jährlich mit dem Budget festgestellt, wie wir an anderer Stelle bereits kennen gelernt haben (§ 219). Die Tendenz war bisher darauf gerichtet, immer mehr das kleinere und mittlere Einkommen von der Steuer zu befreien. Während Pitt nur das Einkommen unter 60 Pfd. frei ließ, befreite Peel das Einkommen unter 150 Pfd.; im Jahr 1853 zog man freilich Einkünfte von 100—150 Pfd. zu einem ermäßigten Satze wieder heran. Aber die neueste Gestaltung (1882) erleichtert alles Einkommen unter 400 Pfd. durch einen Abzug von 120 Pfd. und läßt alles Einkommen unter 150 Pfund frei. Daneben giebt es Erleichterungen für einzelne Einkommensgruppen, so 1888—89 für das Pächter-Einkommen (die Hälfte des vom sonstigen Einkommen erhobenen Satzes).

Die sozialpolitische Bedeutung der Einkommensteuer als dauernder Einrichtung für Friedenszeiten ist in England längst von den richtigen Männern richtig verstanden worden. Bald nach ihrer Wiedereinführung durch Robert Peel beschäftigte sich Lord Ashley, der spätere Earl Shaftesbury, mit einem großen Steuerreformplan, nach welchem die Biersteuer und die Kornzölle ganz aufgehoben, der Theezoll und der Zuckerzoll auf den sechsten Theil herabgesetzt, dagegen die Einkommensteuer auf 5 Proz. erhöht werden sollte*).

§ 311. Die Einrichtung der englischen Einkommensteuer ist (seit 1803) auf eigenthümliche Weise an die Zerlegung aller Arten von Einkünften in die verschiedenen Ertragsquellen geknüpft, deren das Gesetz fünf aufstellt. Es sind die folgenden: A. Grundeigenthum, B. ländlicher Pächtergewinn, C. Zinskapitalien, deren Zinsen in Großbritannien und Irland zur Auszahlung gelangen, E. Beamtengehalte, D. gewerbliche Unternehmungen und liberale Berufsarten, nebst allen Einkünften, die in den vier andern Abteilungen nicht getroffen werden (so u. a. die Einnahmen von ausländischen Kapitalanlagen). Durch diese Zerlegung alles Einkommens glaubt man zuverlässiger zu der Wahrheit zu gelangen**), als wenn man, wie in andern Einkommensteuergesetz-

*) Aufzeichnung vom 28. November 1844 im Tagebuche Ashley's (The life and work of the seventh Earl of Shaftesbury, by Edwin Hodder, 1888, 316).

**) Dies System der Einschätzung hat sich in England gleich nach seiner Einführung bewährt, im Gegensatze zu der üblichen Weise der Einkommensschätzung. Im

Digitized by Google

gebungen üblich, von dem individuellen Gesammteinkommen ausgeht. Auch scheint die Gewohnheit dieser Einschätzungsweise für ihre Beibehaltung in England gewirkt zu haben, während wiederum in andern Ländern sich wenig Neigung bekundet hat, diesem Vorbilde zu folgen.

Unterworfen der Steuer sind alle britischen Unterthanen, welche im Inland wohnen oder nur zeitweilig abwesend sind, ebenso alle Erträge, welche aus dem Inlande stammen (gleichviel ob sie hinausgehen, ob ein Inländer oder ein Ausländer sie bezieht) und aus dem Auslande hereinkommen.

Der Ertrag der Grundstücke (A) wird ermittelt nach dem Pacht- oder Miethzins, welcher zufolge der englischen Grundeigenthumsverhältnisse in zahlreichen Fällen des wirklichen Verkehrslebens seine Unterlage findet. Im Falle einer auf dem Grundstücke ruhenden Schuld soll der Grundeigenthümer bei der Zinszahlung den entsprechenden Antheil der Steuer in Abzug bringen. Aehnlich zahlt häufig der Pächter (Miether) die Steuer für den Grundeigenthümer, um den Betrag dann bei der Pachtzinszahlung abzuziehen. Der Pächtergewinn (B) wird nach einem festen Verhältnisse zum Pachtzinse (1/2 in England, 1/3 in Schottland und Irland) eingeschätzt, vorbehaltlich des Nachweises eines geringeren Gewinnes durch den Steuerpflichtigen. Declaration der Pflichtigen und dreijährige Revision der Einschätzung findet in beiden Kategorien statt*).

Die Zinskapitalien (C), deren Zinsen in Großbritannien und Irland ausgezahlt werden, sind gleich bei der Auszahlung durch die dazu verpflichtete Kassenverwaltung in Abzug zu bringen. Privatinstitute der Art haben den Steuerkommissären die erforderlichen Angaben zu machen. Aehnlich wird die Steuer von Beamtengehalten (E) seitens der auszahlenden Kasse abgezogen, um dann der Steuerverwaltung von hier aus zugeführt zu werden. Die Geschäftsgewinne u. s. w. (D) werden durch die Handhabe der Declarationspflicht (bei Unterlassung 50 Pfd. Strafe) ermittelt und zwar alljährlich; mit hinzutretenden Controlen der Steuer-

---

Jahre 1801, als jeder Steuerpflichtige sein Einkommen dem Gesammtbetrage nach anzugeben hatte, brachte die Einkommensteuer bei einem Satze von 10 Proz. £ 5628000 ein. Im Jahre 1806 führte man das jetzt herrschende System ein und die Steuer brachte zu 10 Proz. reichlich das Doppelte ein (£ 11633000). Vgl. Report from the select Committee on the Income Tax (Minutes of Evidence qu. 61. 5061 ff.) und Knies, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft 1854 (203—207, 548—549), 1855 (384).

*) Für 1888—89 ist der Pächtergewinn mit einem niedrigeren Satze belegt (3 Pence) als die übrigen Erträge (6 Pence). In Schottland und Irland sogar blos mit 2 1/4 Pence.

Digitized by Google

behörde. In dieser Kategorie liegt der schwächste Punkt der Einschätzung. Ihre besondere Stellung bezeichnet es, daß der sonst bei der englischen Einschätzung wie in anderen Ländern übliche Grundsatz lokaler Einschätzungsorgane auf den Wunsch der Pflichtigen in dieser Kategorie (aus Rücksichten auf die Geheimhaltung der Geschäftsverhältnisse vor den Nachbarn) verlassen wird und dafür spezielle Kommissäre von der centralen Staatssteuerbehörde ernannt werden.

Das Einschätzungswesen im Allgemeinen beruht freilich auf den Grundlagen der herkömmlichen Selbstverwaltung*). Doch hat man durch den (in gewissem Sinne ständigen) Charakter der Einschätzungsbehörden, durch ihre Unabhängigkeit von der Wahl der Steuerpflichtigen, durch angemessene Abgrenzung der Einschätzungsbezirke, und namentlich durch einen entsprechenden Einfluß der Staats-Steuerkommissarien wirksamer**) für die Richtigkeit der Einschätzung gesorgt, als es durch ein System möglich ist, bei welchem durch die Selbstverwaltung unvermittelt die Abneigung des Bürgers und Landmanns gegen die Steuerzahlung auf die Geschworenenbank gesetzt wird (vgl. unten § 317).

§ 312. Die Relativität aller Staats- und Steuereinrichtungen wird uns deutlich gemacht durch den Gegensatz der festländischen Versuche an der Einkommensteuer, welche gleichzeitig mit den Erfolgen Englands auf diesem Gebiete im Anfange des Jahrhunderts gemacht wurden. Hier

---

*) Gneist, Engl. Verwaltungsrecht (3. Aufl.) S. 632 ff. Vgl. aber Kries, Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft 1855, 402 ff.

**) Die Ergebnisse der Einschätzung waren in Millionen Pfund Sterl. jährlichen Ertrages für die 5 Klassen in Großbritannien und Irland:

Klasse A	Klasse B	Klasse C	Klasse D	Klasse E
1871: 152,34.	1871: 59,12.	1871: 38,11.	1871: 189,02.	1871: 26,86.
1880: 185,37.	1880: 69,38.	1880: 39,86.	1880: 249,49.	1880: 32,79.
1885: 194,37.	1885: 65,23.	1885: 41,01.	1885: 292,52.	1885: 38,32.
1887: 196,66.	1887: 62,71.	1887: 43,85.	1887: 285,87.	1887: 40,31.

In jeder der 5 Klassen ist ein beständiger Fortschritt zu bemerken, ausgenommen allein in Klasse B, wo seit 1880 ein Rückgang eingetreten ist, der wiederum auf England i. e. S. (ohne Schottland und Irland) sich beschränkt (1880: 51,62 Mill. gegen 1887: 45,65). In Klasse D fand von 1876—1880 ein Rückgang statt (1876: 271,97), der aber 1883 wieder eingeholt wurde.

Die 5 Klassen zusammen ergeben folgende Summen:

1871: 465,48 Mill. £
1880: 576,90 „ „
1885: 631,48 „ „
1887: 629,40 „ „

Digitized by Google

wie dort waren es die ungewöhnlichen Bedürfnisse des Krieges gegen Frankreich, welche zu außerordentlichen Hülfsmitteln veranlaßten, die man in einer hohen Vermögens- und Einkommensteuer suchte. Aber die Erfahrungen, welche man daran machte, waren sehr verschiedene.

In Preußen war eine Vermögens- und eine Einkommensteuer durch Edikt vom 24. Mai 1812 eingeführt worden*), deren erstere nicht blos eine nominelle, sondern eine reelle Vermögenssteuer sein sollte, eben deshalb aber ein Mittelding zwischen Zwangsanleihe und Steuer. Von allem Vermögen (Grund und Boden, Geld-Kapitalien, Waarenvorräthen) sollte 3 vom Hundert (des Vermögens selber) abgegeben werden. Jedermann sollte unter eidesstattlicher Versicherung sein Vermögen selbst angeben; bei dringendem Verdacht einer zu niedrigen Angabe sollten die angeordneten Kommissionen eine genaue Untersuchung des Vermögens eintreten lassen; den Kaufleuten kam man durch eine besondere Art der Abschätzung entgegen, um die Aufdeckung ihres Vermögens zu vermeiden. Allen Steuerpflichtigen sollten zwei Drittel der Steuer — womöglich — durch den Verkauf der Domänen ersetzt werden. Man erwartete 25 Mill. Thaler aus der Vermögenssteuer, indem man das gesammte Vermögen des Landes auf 850 Mill. Thaler veranschlagte (Pitt hatte 1798 den Jahresertrag von Großbritannien auf nicht viel weniger veranschlagt, nämlich 102 Mill. Pfd. Sterl.), aber das wirkliche Ergebniß war nur 4½ Mill. Thaler.

Die gleichzeitig angeordnete Einkommensteuer verlangte (neben der Vermögensschatzung) von jedem Einkommen, das 300 Thaler oder mehr betrug, 5 Prozent; Einkünfte von 100—300 Thaler sollten 1 Prozent zahlen; noch kleinere Einkünfte in 2 Klassen ½ und ¾ Thaler jährlich.

Eine so überaus schwere Last konnte nur für eine äußerste Nothlage des Staats und nur ganz vorübergehend auferlegt werden. Schon am 7. September 1814 erfolgte das Edikt, welches sie aufhob. Das Experiment war unter den ungünstigsten Bedingungen gemacht. Das Land war seit einer Reihe von Jahren durch Kriegslasten erschöpft, die Gewöhnungen für eine solche Steuer waren nicht vorhanden, obwohl die patriotische Begeisterung jener Zeit für einiges veranschlagt werden darf; die Zumuthung war eine ungeheure — denn selbst wenn der wirkliche Ertrag der Vermögenssteuer nur den 5.—6. Theil des Anschlags erreichte, so war dies reell immer noch mehr als 10 Prozent**) des Jahres-

*) Dieterici, 48—57.

**) Hoffmann berechnete allerdings das Vermögen der preußischen Volkswirthschaft wesentlich höher; er meinte, der Werth der ländlichen Grundstücke sei allein

Digitized by Google

ertrags, also mehr als nominell die Einkommensteuer Pitt's in ihrem höchsten Satze forderte. Und dabei sind die 5 Prozent Einkommensteuer noch nicht gerechnet. In England hatte sich durch nahezu zwei Jahrzehnte eine feste Gewohnheit und Einrichtung der Einkommensteuer im Anschlusse an bestehende Organe des finanziellen Verwaltungsrechts gebildet; es war eine feste Grundlage geschaffen, daraus einen dauernden Bestandtheil des Steuersystems zu machen; auch war die Regierung nach dem Kriege entschlossen, sie festzuhalten, und nur eine mäßige Mehrheit war dagegen. Ganz anders in Preußen. Hier war es ein einmaliges extremes Opfer, das man forderte, größtentheils mit der Zusage der Wiedererstattung, die dann wiederum inmitten der Finanzmisere in der versprochenen Weise nicht erfolgte. Die vorhandenen Bedingungen für eine mäßige, sich allmälig eingewöhnende, dauernde Einrichtung der Einkommensteuer wurden durch diesen Versuch bei Volk und Regierung verschlechtert. J. G. Hoffmann hatte durch seine Denkschrift vom 2. Mai 1812 dem Fürsten Hardenberg vergebens von der Vermögenssteuer abgerathen, war dagegen einer Einkommensteuer relativ geneigt. Bei den Reformen der Jahre 1817—20 ist er der entschiedenste Gegner auch einer Einkommensteuer; sie schrumpft ihm zu einer Klassensteuer zusammen von derselben Art, wie sie Justi*) bereits 1755 empfohlen, wie Justi bereits die Einkommensteuer verurtheilt hatte.

Kleinere Versuche mit der Einkommensteuer waren schon 1808 und 1810 gemacht. Der Freiherr von Stein hatte sich bei den ersten Finanzreformen des Jahres 1810 als ein begeisterter Anhänger der Einkommensteuer gezeigt**); sie sei unter allen Umständen die billigste Abgabe, da sie alle Staatsbürger und alle Quellen des Nationaleinkommens betreffe***); sie sei die gleichförmigste und einträglichste von allen. Auf die Opinion, hatte Stein gemeint, ist im Preußischen wenig Rücksicht zu nehmen; hier herrscht ein tief eingewurzelter Egoismus, halbe Bildung, Ungebundenheit

---

840 Mill. Thlr. Der jährliche Erwerb der damaligen preußischen Bevölkerung (4¾ Mill.) sollte nach ihm (mindestens zu 40 Thaler per Kopf) 190 Mill. Thaler betragen; dies sei außer Verhältniß zu einem Vermögen von blos 855 Mill. Thaler, nämlich über 22 Prozent.

*) Staatswirthschaft II, 418—422.

**) Dieterici, 22.

***) Vgl. die Rede von Bismarck's vom 5. Februar 1850 in der Zweiten Kammer, wo es heißt: „der Einkommensteuer, welche unstreitig dem Prinzip nach die gerechteste und vernünftigste von allen ist, welche Mängel auch vermöge menschlicher Unvollkommenheit ihrer Ausführung ankleben mögen". Die Reden des Abg. von Bismarck-Schönhausen in den Parlamenten 1847—52 (1885) S. 83.

Digitized by Google

vereinigt mit der nordischen Gemüthslosigkeit und Rohheit; diese verwilderte öffentliche Meinung müsse durch ernsthafte Strafmittel berichtigt und nicht durch Schonung und Nachgiebigkeit noch mehr irregeleitet werden. Mit Unwillen wendet sich eine königliche Kabinetsordre (von Hardenberg's Hand) am 11. Januar 1811 gegen den Vorschlag der Stände des Heilsberger Kreises, welche eine Kopfsteuer beantragen.

Aber schon damals hatte von Raumer (in seiner Schrift über das britische Steuersystem, insbesondere die Einkommensteuer, 1810) in der Erfahrung Englands ein „auf immer schreckendes Beispiel" an der Einkommensteuer finden wollen; zu gleicher Zeit empfahl der Geh. Finanzrath von Prittwitz in seinem Berichte an Hardenberg (18. Mai 1810) eine Klassensteuer, indem er der Einkommensteuer vorwarf, daß sie ohne die gehässigsten Maaßregeln nicht durchzuführen sei, da sie ihrer Natur nach gewaltsam in die Geheimnisse des Eigenthums eindringe, dadurch die Nation demoralisire, den vermögenden Ausländer abhalte, in das Land zu ziehen, und den bemittelten Einwohner aus dem Lande treibe.

§ 313. Die Klassensteuer wurde dann bei der Gesetzgebung des Jahres 1820 die Mittellinie, über welche die Mehrzahl der Ansichten sich einigte; aber auch dies wiederum nur in jener gebrochenen Gestalt (§ 270), daß sie eine bloße Ergänzung der Mahl- und Schlachtsteuer sein sollte in den Verhältnissen der kleinen Ortschaften, in welchen allein man es für durchführbar hielt, selbst nur die Klasseneinschätzung vorzunehmen. Schon in Städten von 5000—6000 Einwohnern, vollends in allen größeren Orten, zog man die bequemere Mahl- und Schlachtsteuer vor. Das Geheimniß des Finanzwesens ist: zu nehmen, ohne daß es empfindlich schmerzt — hatte Hoffmann in der Denkschrift zu den Gesetzentwürfen des Jahres 1820 gesagt*).

Gegen die Klassensteuer, zumal gegen deren höhere Stufen, hatte bereits 1810 Labaye, ein hoher Finanzbeamter, bemerkt: so lange wir nicht einen Prozentsatz des Einkommens zur Richtschnur nehmen, spielen wir immer Blindekuh**). Das Verlangen nach einer stärkeren Belastung der höheren Klassen machte sich auch im Staatsrathe geltend; in einem Separatvotum***) vom 5. Mai 1820 rieth Prinz Wilhelm (der spätere Kaiser), die neuen Steuern zu umgehen oder sie zu ermäßigen,

*) Dieterici S. 284.
**) Dieterici S. 32.
***) Dieterici S. 432.

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

Digitized by Google

dafür die reicheren Klassen der Nation und die höher besoldeten Beamten zur Erleichterung des ärmeren Volkes mehr heranzuziehen. Prinz Wilhelm stand mit dieser Ansicht keineswegs allein. Von unten her forderte es zum Nachdenken über die Klassensteuer auf, wenn im Jahre 1820 in Luckenwalde eine wegen der Servisabgabe veranlaßte Pfändung zeigte, daß in mehr als hundert ausgepfändeten Häusern nur für 30 Thaler Werth an abpfändungsfähigen Sachen vorhanden war.

So war die Klassensteuer eine Vorstufe für die Fortbildung der Einkommensteuer in Preußen — eine Vorstufe, welche ein Menschenalter lang in ähnlicher Weise den wirklichen Zuständen entsprach oder entsprechen mußte, wie im Verfassungswesen die Provinzialstände. Fortschreitende Ansichten der Gerechtigkeit, fortschreitender Wohlstand zusammen mit dem Aufschwunge des modernen Verkehrslebens in Preußen, fortschreitender Einfluß des öffentlichen Lebens und der damit zusammenhängenden Institutionen des Steuerwesens, führten allmälig die Gesetzgebung über diese Vorstufe hinaus. Das embryonische Gebilde trieb, indem es auszureifen begann, nach oben immer energischer zur Ausgestaltung der höchsten Klassensteuerstufen, nach unten ebenso entschieden zur Entlastung der ärmeren Bevölkerung, deren direkte Belastung je länger je mehr sei es als Ueberbürdung, sei es als Doktrinarismus erschien.

§ 314. Nicht das Einkommen der Steuerpflichtigen, sondern nur ihre Stellung im äußeren Leben sollte die Grundlage zur Vertheilung der neuen Steuer bilden*). Man unterschied herkömmlich vier Klassen der Gesellschaft und diese sollten die Norm der preußischen Klassensteuer vom 30. Mai 1820**) sein.

Die Klassensteuer war vorbereitet durch die Gesetzgebung der Jahre 1810—11. Zu den neuen Verbrauchsabgaben, welche damals nach Aufhebung der alten städtischen Accise eingeführt worden waren, gehörte eine Steuer vom Vermahlen des Getreides (Mahlsteuer) im Betrage von $^1/_2$ Thaler vom Scheffel Weizen, $^1/_{10}$ Thaler vom Scheffel Roggen. Bei der Schwierigkeit, das Mahlen auf dem Lande und in den kleinen Städten zu kontroliren, wurde statt der Mahlsteuer eine Personalsteuer durch Gesetz vom 7. September 1811 eingeführt, und zwar eine wirkliche Kopfsteuer, indem man von jedem Unterthanen, der mindestens zwölf Jahre alt war, jährlich $^1/_2$ Thaler erhob, als Aequivalent der Mahlsteuer

*) J. G. Hoffmann, Lehre von den Steuern S. 163.

**) Ergänzt durch Gesetz vom 5. Sept. 1821.

Digitized by Google

von dem durchschnittlichen Jahreskonsum (5 Scheffel Roggen). Dies bedeutete Einführung der Kopfsteuer für drei Viertel der preußischen Bevölkerung.

Die Kopfsteuer von 1811 war hienach der Keim, aus welchem sich die preußische Klassensteuer von 1820 entwickelte, wie aus dieser späterhin die Einkommensteuer. Statt blos drei Viertel der preußischen Bevölkerung, wie die Kopfsteuer von 1811, umfaßte die Klassensteuer sechs Siebentel der Bevölkerung. Sie bestand aus 4 Hauptklassen, die wiederum in 2—3 Unterklassen zerfielen. In der obersten Klasse war der monatliche Steuersatz (je nach der Unterabtheilung) 4, 8, 12 Thaler; in der folgenden Klasse 1—2 Thaler monatlich, in der dritten $^1/_3$—$^2/_3$ Thaler, in der untersten $^1/_6$—$^1/_4$ Thaler. Diese Sätze galten für die Haushaltung, und Einzelne ohne Haushaltung zahlten die Hälfte. Die Einschätzung wurde in die Hände der Gemeindeorgane gelegt unter Aufsicht des Landraths. Der Gedanke war, statt der schwer erkennbaren Einkommensverhältnisse die deutlich erkennbaren Unterschiede der gesellschaftlichen Schichtung zum Maaßstabe der Abstufung zu machen und obenein den Ehrgeiz der gesellschaftlichen Stellung für die Steuerzahlung wirksam zu machen*). Indessen nicht nur, daß dieser Ehrgeiz auf gewisse obere Stufen sich beschränkt; innerhalb jeder Schicht war auch damals schon eine so große Verschiedenheit der Steuerkraft vorhanden, daß es darauf ankam, eine richtige Kenntniß derselben behufs Einschätzung in die Unterklassen zu besitzen. Dies galt natürlich von den oberen Klassen am meisten. Auch von dieser Seite also sollte sich die Klassensteuer als eine Vorstufe und Vorübung für die später nachfolgende Einkommensteuer bewähren.

Das Leben selber wirkte dahin, die Schranken der Klassensteuer zu sprengen. In dem modernsten und wohlhabendsten Theile der Monarchie, in der Rheinprovinz, zeigte sich dies am ehesten; man suchte hier 1830 durch größere Spezialisirung der obersten Stufen (der ersten in 6 Unterstufen, der zweiten in 5) abzuhelfen; aber der erwartete Erfolg blieb aus.

In den Jahren 1833—36 kamen von je 100 000 Thaler Klassensteuer von der ersten Klasse in der Rheinprovinz nur 3375 Thaler auf,

*) Ueber die kümmerlichen Erfolge der Gemeinde-Einkommensteuer in Breslau 1820–43 vgl. Kries, Ueber die Einkommensteuer in Breslau, eine historisch-kritische Abhandlung (1844). Er kommt nach diesen Erfahrungen auf J. G. Hoffmann's Ansichten zurück und hält „die Bildung von Klassen, in welche die Einwohner nach leicht wahrnehmbaren Kennzeichen zu bringen sind, für allein zulässig" (S. 79).

Digitized by Google

in den übrigen 7 Provinzen 3574 Thaler; nahezu die Hälfte kam von der untersten Stufe (48 174 bezw. 46 247 Thaler*). In den 18 Jahren 1821—38 war für die ganze Monarchie der Durchschnittsertrag 6,83 Mill. Thaler; dazu trug die Rheinprovinz 1,10 Mill. bei, während (1833—38) ihre klassensteuerpflichtige Bevölkerung 2,12 Mill. betrug gegen 9,65 Mill. in den übrigen 7 Provinzen. Aber auch im Allgemeinen erwies sich diese Steuer spröde; im Jahre 1822 brachte sie im Ganzen 6,72 Mill. Thaler, 1838 nicht mehr als 7,16 Mill. Thaler, 1849 7,57 Mill. Dabei war die Bevölkerung der klassensteuerpflichtigen Orte in demselben Zeitraume von 9,85 Mill. auf mehr als 12 Mill. gestiegen. Nicht einmal mit der wachsenden Bevölkerung, geschweige denn mit dem wachsenden Wohlstande hielt sie Schritt**).

Das Problem, welches diese embryonische Bildung vorwärts trieb, lag nach unten hin in der Härte der direkten Steuerform gegenüber einer Masse kleiner Leute, deren wirthschaftliche Kultur dafür noch nicht reif war; lag nach oben hin in der Verkrüppelung der höchsten Steuerstufen, in welchen allseitig am wenigsten Befriedigung erreicht, am meisten Anlaß zu Reklamationen gegeben wurde.

§ 315. Eine Reform wurde bereits 1847 durch die Staatsregierung bei Berufung des Vereinigten Landtages beabsichtigt. Der Entwurf wollte die Mahl- und Schlachtsteuer sowie die seitherige Klassensteuer aufheben, dagegen eine Einkommensteuer für alle Einkünfte von 400 Thaler aufwärts einführen, unterhalb 400 Thaler eine verbesserte Klassensteuer herstellen. Der Entwurf wurde abgelehnt, obwohl derselbe keine größere Belastung, nur eine bessere Vertheilung der Last anstrebte, in diesem Streben Forderungen der Gerechtigkeit zu erfüllen suchte, die erst viel später wieder hervortraten, wie die stärkere Belastung des fundirten Einkommens gegenüber dem unfundirten.

Am 22. September 1849 legte die Regierung der zweiten Kammer einen neuen Entwurf vor, aus welchem allmälig das Gesetz vom 1. Mai 1851 hervorging. Die alte Klassensteuer wurde der Form nach aufgehoben, in der Sache beibehalten bis auf die obersten Stufen, welche sich in eine klassifizirte Einkommensteuer auflösten, gleichsam wiederum eine Zwischenbildung zwischen Klassensteuer und Einkommensteuer („strenger Einkommensteuer").

*) J. G. Hoffmann S. 181.

**) Hoffmann, 178, erklärt es durch „die Nachgiebigkeit der Verwaltung gegen die Vorstellungen der Steuerpflichtigen".

Digitized by Google

Die wesentlichen Bestimmungen sind die folgenden.

Von denen, die weder über 1000 Thaler Einkommen haben, noch in einer mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Stadt wohnen, wird eine neue Klassensteuer erhoben. Von denen, die mehr als 1000 Thaler Einkommen haben, wird eine klassifizirte Einkommensteuer erhoben, und falls sie in einer mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Stadt wohnen, wird ihnen eine Vergütung von 20 Thaler jährlich auf die Einkommensteuer in Abzug gebracht.

Die neue Klassensteuer hat 3 Klassen mit überhaupt 13 Unterstufen; die Sätze bewegen sich zwischen 1/3 und 3 Thaler jährlich in der untersten Stufe, 4—10 Thaler in der mittleren, 12—24 Thaler in der obersten Stufe. Jeder über 16 Jahre Alte ist zur Klassensteuer verpflichtet, ausgenommen diejenigen, welche einer Haushaltung angehören, für die bereits Klassensteuer bezahlt wird.

Die klassifizirte Einkommensteuer zerfällt in 30 Steuerklassen, deren jede einen Spielraum läßt, welcher um so enger ist, je niedriger die Stufe*), relativ ungefähr sich gleichbleibend (20 Prozent der Untergrenze). Der Steuersatz ist 3 Prozent von der Untergrenze jeder Stufe, so daß diejenigen Einkünfte, welche über die Untergrenze hinausgehen, eine gesetzliche Erleichterung genießen. Eine Erleichterung, welche am größten bei der höchsten Stufe wird, wo die Untergrenze von 240 000 Thaler (mit einer Steuer von 7200 Thaler) für jedes noch so hohe Einkommen gilt.

Behufs der Einschätzung wird alljährlich für jeden Kreis (jede Stadt) unter dem Vorsitze des Landraths eine Kommission gebildet, deren Mitglieder von der Kreis-(Gemeinde-)Vertretung gewählt werden. Der Vorsitzende der Einschätzungskommission, welcher zugleich die Interessen des Staats zu vertreten hat, leitet das Veranlagungsgeschäft; die Kommission prüft die von ihrem Vorsitzenden aufgestellte Einkommensnachweisung unter Benutzung aller ihr zu Gebote stehenden Hülfsmittel, wobei jedoch „jedes lästige Eindringen in die Vermögens- und Einkommensverhältnisse des einzelnen Steuerpflichtigen zu vermeiden ist". Rekurs gegen diese Einschätzung findet bei der Bezirkskommission statt, die für jeden Regierungsbezirk gebildet, von der Provinzialvertretung gewählt ist

---

*) 1. Stufe 1000—1200 Thaler — Steuersatz 30 Thaler jährlich,
2. „ 1200—1400 „ — „ 36 „ „
5. „ 2000—2400 „ — „ 60 „ „
29. „ 200 000—240 000 „ — „ 6000 „ „
30. „ 240 000 und mehr „ — „ 7200 „ „

Digitized by Google

und einen Regierungskommissar als Vorsitzenden hat. Der letztere überwacht die Gleichmäßigkeit der Veranlagungsgrundsätze und beaufsichtigt die Geschäftsverwaltung der Einschätzungskommissionen. Die oberste Leitung gebührt dem Finanzminister, welcher über Beschwerden gegen das Verfahren der Bezirkskommissionen entscheidet. Eine Steuerstrafe findet nur statt, wenn der Pflichtige bei der Reklamation wissentlich zu niedrige Angaben macht; die Strafe beträgt das Vierfache des zu wenig Angegebenen*).

§. 316. Die Erwartungen der Regierung von dem Ertrage der Einkommensteuer waren bei der Gesetzesberathung bescheidene. Sie nahm an, es gäbe im preußischen Staate nicht mehr als 27 400 Pflichtige mit durchschnittlich 70 Thaler Steuern = 1,9 Mill. Thaler überhaupt. Bereits die Ergebnisse für das Jahr 1854 zeigten 47 750 Pflichtige und einen Steuerertrag von 2,8 Mill. Thalern**), wovon allerdings ein über die Erwartungen der Regierung erheblich hinausgehender Abzug für Mahl- und Schlachtsteuer zu machen war***).

Zugleich überstiegen die Erträge der neuen Klassensteuer die Erwartungen. Diese war — nach Ausscheidung der obersten Stufen zur Einkommensteuer — auf dieselbe Summe veranschlagt worden, welche die alte Klassensteuer mit den obersten Stufen 1849 gebracht (7½ Mill. Thaler). Der wirkliche Ertrag war 1853: 7,94 Mill. Thaler, davon die Hälfte von der untersten Klasse (3,89 Mill. Thaler).

Das Ergebniß der Einkommensteuer bedeutete daher eine neue Belastung der mittleren und oberen Schichten der Bevölkerung.

Der Eindruck war ein so günstiger, daß die Regierung im Jahre 1854 ein Defizit von 3 Mill. Thaler durch 25 Prozent Zuschläge zur Einkommen- und Klassensteuer (auch zur Mahl- und Schlachtsteuer) decken

---

*) von Rönne, das Staatsrecht der preuß. Monarchie II, § 529. K. G. Kries, Ergebnisse der preußischen Einkommensteuer und Vorschläge zu ihrer Verbesserung (Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, 1855, S. 359—420).

**) Es wohnten 23545 Einkommensteuerpflichtige in den mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städten, also die Hälfte — während die Regierung nur ein Viertel angenommen hatte; die wirkliche Vergütung war 465 000 Thaler statt der erwarteten 145 000 Thaler (Kries a. a. O. S. 380).

***) Die Pflichtigen vertheilten sich in folgende Gruppen:

Zu	1000—2000	Thaler	Einkommen	eingeschätzt	waren	1854	— 34 459	Personen,
„	2000—4000	„	„	„	„	„	— 9655	„
„	4000—9600	„	„	„	„	„	— 2885	„
„	9600 u. darüber	„	„	„	„	„	— 773	„

Digitized by Google

konnte. Man sah in dem moralischen Eindruck der Einkommensteuer auf die unteren Klassen eine wesentliche Stärkung auch der Klassensteuer; die so lange verkümmerte Gerechtigkeit in der Belastung der oberen Klassen war dadurch hergestellt. Man fand diese Steuerart jetzt haltbar genug, um auch ein System von Kommunalzuschlägen darauf zu bauen, welches sich mehr und mehr ausbreitete.

Dennoch muß man die ganze Mäßigung des historischen Urtheils brauchen, um die Geringfügigkeit jenes Ergebnisses der Einkommensteuer, an dem englischen Vorgange gemessen, nicht zu hart zu beurtheilen. Es war freilich überspannt, wenn in den Jahren, da das neue Gesetz vorbereitet wurde, die „einzige gerechte" Steuer zum Ersatze aller möglichen bestehenden Steuern empfohlen wurde, um etliche dreißig Millionen Thaler aufzubringen; hatte sich doch selbst der geniale Realismus des Abgeordneten von Bismarck-Schönhausen für diese Steuer begeistert. Aber was bedeuteten die 2½ Millionen Thaler, wenn man sich vergegenwärtigt, daß zu gleicher Zeit in Großbritannien von einer wenig größeren Bevölkerung zum selben Satze von 3 Prozent, ebenfalls von den über 1000 Thaler hinausgehenden Einkünften, eine Summe von 38 Mill. Thaler erhoben wurde! Ja, daß bei dem Bedarf für den Krimkrieg Steuersatz und Ertrag sich verdoppelte und noch viel mehr*).

§ 317. Das englische Vorbild war es in der That, welches zur Nacheiferung antrieb. Bedächtige Leute, wie K. G. Kries, die zuvor auf Hoffmann's Standpunkte gestanden, sahen auf dem Boden des neuen Einkommensteuergesetzes nicht mehr rückwärts, sondern vorwärts. Ein anderer sorgfältiger Kenner englischer Staatseinrichtungen, Erwin Nasse, wies bald darnach auf dasselbe Beispiel als auf das Ziel, dem die preußische Steuergesetzgebung nachzueifern habe**).

Daß es sich dabei nicht um eine kritiklose Bewunderung des englischen „Reichthums" handelte, versteht sich von selbst. Dies vielmehr war das zu eliminirende Element, von welchem nicht die Rede war. Der Punkt, auf den es ankam, auf den jene Männer hinwiesen, war ein anderer. Unmöglich, meinten sie, könne der Unterschied des Wohlstandes

*) Im Finanzjahre 1854—55: 10,6 Mill. £
" " 1855—56: 15 " "
" " 1856—57: 16 " "
" " 1857—58: 11,58 " "
(Statist. Abstract for the United Kingdom 1853—1867 p. 5.)

**) Bemerkungen über das preußische Steuersystem (1861) besonders S. 49—61.

Digitized by Google

ein so großer sein, wie der durch die angeführten Zahlen bezeichnete; es bliebe hier, neben dem ökonomischen Unterschiede, eine moralisch-politische Differenz — der verschiedene Grad der sittlichen Reife, welcher sich in der Steuerzahlung offenbarte. War doch selbst in der Hauptstadt Berlin das, was die Einkommensteuer brachte, auf den Kopf der Berliner Bevölkerung gerechnet, viel weniger, als was die englische Einkommensteuer beim selben Satze einbrachte auf den Kopf der ganzen Bevölkerung von Großbritannien (1 1/4 Thaler gegen 1 11/12 Thaler).

Es klingt Angesichts dessen, was man seitdem durch mehr als ein Menschenalter an der preußischen Einkommensteuer erlebt hat, fast naiv, wenn Kries versichert, nicht nur Mitglieder der Einschätzungskommission, sondern auch Steuerpflichtige räumen bei unbefangenem Gespräche unumwunden ein, daß es noch keineswegs gelungen sein dürfte, die Mehrzahl der Steuerpflichtigen mit ihrem vollen Einkommen zur Steuer heranzuziehen. Es ist aber charakteristisch, wenn damals Viele dies gar nicht für den Zweck des Einkommensteuergesetzes hielten, sondern der Meinung waren, daß die Regierung sich mit den gegen den früheren Zustand erreichten unzweifelhaften Verbesserungen sehr wohl begnügen könne, und wenn solchen Ansichten erst noch entgegengetreten werden mußte mit dem Nachweise der schweren Ungerechtigkeit eines Zustandes, bei welchem der Eine den letzten Groschen versteuert, der Andere noch nicht den dritten oder vierten Theil seines Einkommens.

Die Reform des preußischen Einschätzungssystems zeigte sich schon damals in den ersten Anfängen der Einkommensteuer als dringende Aufgabe und hiefür fand sich abermals in den englischen Erfahrungen*) manches Nachahmungswerthe. Die Art, wie in Preußen die Organe für die Einschätzung zusammengesetzt sind, die Rittergutsbesitzer mit ihrem Landrath, die Bürger mit ihrem Bürgermeister, darüber dann wieder in viel zu weitem und daher regelmäßig unwirksamem Abstande die Rekursinstanz der Bezirkskommission mit dem Regierungspräsidenten — diese Art hat sich in den ersten Jahren, wie weiterhin während mehr als eines Menschenalters durchaus reformbedürftig erwiesen. Der erste Grundsatz aller Selbstverwaltung ist, daß Niemand Richter sein soll in eigener Sache; man soll durch die Organisation der Selbstverwaltung den ein

*) Das englische System der Einschätzung nach den Ertragsquellen, dessen finanziellen Erfolg Kries betont, erklärt er als für preußische Verhältnisse unbrauchbar. Er meint sogar, dies System sei die Hauptursache, daß die Einkommensteuer in England zu einem dauernden Bestandtheil der Finanzen nicht gemacht werden könne. Die Zwischenzeit hat anders darüber entschieden. Vgl. Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft 1855 S. 390.

Digitized by Google

Amt verwaltenden Bürger der Versuchung überheben, bei der Erfüllung seiner öffentlichen Pflicht seinen privaten Interessen nachzugehen. Wenn irgendwo, so ist das bei der Selbstverwaltung der Steuereinschätzung schwierig, und dennoch kann man die Mitwirkung der nachbarlichen Elemente nicht entbehren; man braucht ihre lokale Sachkenntniß, man sieht in ihrer Mitwirkung ein erleichterndes Moment für die Willigkeit, mit welcher ihre Mitbürger die Steuer entrichten.

In England ist diesen Gefahren durch mancherlei Mittel besser vorgebaut als in Preußen. Der Umfang der Einschätzungsbezirke ist sehr viel größer als ein landräthlicher Kreis und doch nicht zu groß; dadurch wird dem Uebergewicht der nachbarlichen Konnivenz vorgebeugt. Die Stellung und Zusammensetzung der Einschätzungskommission ist von dem Willen der Steuerpflichtigen unabhängig (welche leicht geneigt sein werden, Männer zu wählen, von denen sie niedrige Einschätzung erwarten können). Das Kollegium der Steuerkommissäre (sieben) ergänzt sich durch Kooptation und führt seinen Ursprung in historischer Kontinuität zurück auf die Kommissarien für die Land-Tax, die das erste Steuereinschätzungskollegium für die Einkommensteuer ernannt haben. Das Interesse der Staatssteuerverwaltung wird wahrgenommen (nicht in Nebenbeschäftigung und nicht inmitten bequemer geselliger Beziehungen, welche möglichst ungestört bleiben müssen) durch berufsmäßige Staatssteuerbeamte (surveyors), deren Bezirk etwa zehn Einschätzungskreise umfaßt (mit etwa 2000 Steuerpflichtigen). Sie haben über sich wiederum zehn Zentralinspektoren. Dieser Kontrolapparat des Generalsteueramtes beaufsichtigt berufsmäßig die Einschätzung der lokalen Kollegien; ist nicht durch soziale Rücksichten an die letzteren gebunden; erfüllt selbständig, durch Unterbeamte unterstützt, den Beruf einer unabhängigen Kenntnißnahme der Einkommensverhältnisse, um im Falle einer zu niedrig erscheinenden Einschätzung davon dem Kollegium der Kommission Kenntniß zu geben, gleichsam als Staatsanwalt, während die richterliche Entscheidung bei dem Kollegium bleibt, das thatsächlich durch zahlreiche Entscheidungen die Unentbehrlichkeit der Surveyors anerkennt.

Also eine Gestaltung der Selbstverwaltung und eine Kombination ihrer Elemente mit den Organen der Staatsverwaltung, welche desto lehrreicher ist, weil sie im Heimatlande der Selbstverwaltung sich findet und den ungeschickten Versuchen der Selbstverwaltung im Beamtenstaate ein Vorbild liefert.

Indessen die Erfahrung hat gezeigt, wie sehr den herrschenden Ansichten in Preußen noch auf lange hin die Lückenhaftigkeit der Einkommensteuerverwaltung entsprochen hat, wie man ein Menschenalter und mehr

Digitized by Google

für nöthig hielt, ein Uebergangsstadium zu bilden zwischen der alten Klassensteuer und einer ernsthaft gehandhabten Einkommensteuer, ähnlich wie die Klassensteuer einst eine Vorstufe für die Einkommensteuer gewesen war. Wenn das Gesetz vom 1. Mai 1851 selber sagte, es solle alles „lästige Eindringen in die Vermögens- und Einkommensverhältnisse" vermieden werden — welches mußte dann erst die Praxis dieses Gesetzes sein! Und wie geringe Aussichten mußten in den nächsten Jahrzehnten gesetzgeberische Reformen haben, die auf der Ueberzeugung beruhten, daß ein solches Eindringen für die gerechte Durchführung der Einkommensteuer unentbehrlich, wenn auch den einzelnen Pflichtigen lästig sei.

§ 318. Zahl der Pflichtigen und Ertrag der Einkommensteuer hat sich in allmäliger Entwicklung gehoben. Im Jahre 1864 waren es 68111 Pflichtige*) gegen 47750 im Jahre 1854, eine schnelle Steigerung, welcher aber der Gesammtertrag der Steuer (3,56 Mill. Thaler) nicht entsprach. Anders die Klassensteuer, deren Ertrag sich in derselben Frist etwa doppelt so stark vergrößerte, als die Zahl der Pflichtigen (1864: 9,63 Mill. Thaler von 16,2 Mill. pflichtigen Köpfen).

Mit wachsender Bevölkerung und Erweiterung des Staatsgebietes**) seit dem Jahre 1866 ist dann die Zahl der Einkommensteuerpflichtigen***) gestiegen:

1876 — 157096,
1886 — 207608,

wobei es natürlich eine offene Frage bleibt, ob neben der Zunahme des Wohlstandes auch die Fortschritte der Einschätzung, bez. die Bereitwilligkeit zur Steuerzahlung an diesem Wachsthum betheiligt sind.

Der Ertrag der Einkommensteuer war im Jahre 1876: 29,34 Mill. Mark; im Jahre 1884: 35,8 Mill. Mark (wovon 1 Mill. Mark an Erlassen laut Gesetz vom 26. März 1883 abzuziehen); endlich nach dem Voranschlag für 1889—90: 41,90 Mill. Mark. Die einkommensteuerpflichtige Bevölkerung umfaßt jetzt†) 777319 Köpfe auf eine Gesammt-

*) Bergius, Finanzwissenschaft S. 345.

**) Die Einwohnerzahl war in Preußen:
1864: 19,3 Mill.,
1876: 25,77 „ (1. Dez. 1875),
1886: 28,31 „ (1. Dez. 1885).

***) Ad. Soetbeer, Vierteljahrsschrift für Volkswirthschaft, 1887—88.

†) Etat der Verwaltung der direkten Steuern für das Jahr vom 1. April 1889—90, S. 20. Anlagen zum Staatshaushaltsetat, I. Band.

Digitized by Google

bevölkerung von 28313833 Köpfen, das heißt 2,74 Prozent der Gesammtbevölkerung; sie hatte sich daher etwa verdoppelt gegen 1864 (1,4 Prozent). Der Ertrag ist 1864—1889 noch stärker gestiegen als in diesem Verhältniß (10,68 Mill. Mark zu 41,90 Mill. Mark = 1 : 3,92).

Wenn schon hiebei gesetzliche Aenderungen betheiligt waren, welche sogleich zu erwähnen sind, so war das vollends der Fall bei der Klassensteuer, welche durch wiederholte Maaßregeln der Gesetzgebung fortschreitend ermäßigt wurde, so daß der Ertrag nach dem neuesten Voranschlage nur 24 Mill. Mark ergiebt, also 5 Mill. Mark weniger, als im Jahre 1864 für eine Bevölkerung aufkam, welche nur zwei Drittel der heutigen betrug und welche die neuen Provinzen noch nicht in sich schloß, deren untere Volksschichten sich in vergleichsweise günstiger Lage befinden.

§ 319. Die fortschreitende Verschiebung der Progression in der preußischen Klassen- und Einkommensteuergesetzgebung ist bereits früher an ihrem Orte hervorgehoben worden (§ 219).

Für die Fortbildung dessen, was durch Gesetz vom 1. Mai 1851 geschaffen war, hat zunächst die Reform vom 25. Mai 1873 eingreifend gewirkt*).

Die Anschauungen, welche die Gesetzgebung von 1820 bestimmt hatten, waren einer Heranziehung der untersten Klassen zur direkten Steuer ebenso geneigt, wie einer Ausbildung der Klassensteuer zur Einkommensteuer abgeneigt. Hoffmann will in der gleichmäßigen Form der Klassensteuer für niedere und höhere Stände dem Gedanken der staatsbürgerlichen Würde, im Gegensatze zum alten Staatswesen, Ausdruck verleihen**). Diese Anschauung hat ein halb Jahrhundert lang nachgewirkt und sie ist zum Theil heute noch lebendig. Dennoch überzeugen wir uns, wie sie der Macht der Thatsachen hat nachgeben müssen, ähnlich wie am andern Ende die Klassensteuer durch veränderte Zeiten und Ansichten in Fluß gebracht ist.

Das Gesetz vom 1. Mai 1851 schneidet ein Stück von der Spitze der Klassensteuer fort; das Gesetz vom 25. Mai 1873 ein Stück von der Basis; darauf folgende Gesetze abermals einige Stücke; die alte Gestalt der Klassensteuer von 1820 und 1851 wird durch das Gesetz von

*) Ad. Held, Hildebrand's Jahrbücher, XX, 1873 S. 373—389. Vgl. F. J. Neumann, Die progressive Einkommensteuer im Staats- und Gemeindehaushalte (1874) S. 156 ff.

**) Lehre von den Steuern S. 151.

Digitized by Google

1873 beseitigt; es wird eine klassifizirte Einkommensteuer auch für die unteren Stufen daraus gemacht; aber eben die unteren Stufen fallen mehr und mehr unter dem Eindruck der Erfahrung und einer in den Formen realistischen, in den Gedanken idealistischen Steuerpolitik.

Die unterste Stufe der Klassensteuer von 1851 enthielt im Jahre 1851 rund 5 Millionen Pflichtige, die eine jährliche Steuer von $^1/_2$ Thaler zu entrichten hatten. Um in dieser Stufe 100 Thaler Steuer zu erheben, waren im Regierungsbezirk Königsberg 797, im Regierungsbezirk Marienwerder 689 kostenpflichtige Mahnungen erforderlich; Exekutionen wurden im Regierungsbezirk Königsberg verfügt 354 auf 100 Thaler Steuerertrag und 167 Exekutionen fruchtlos vollstreckt. Auf solche Erfahrungen gestützt, legte die Staatsregierung 1872 dem Abgeordnetenhause eine Denkschrift vor, welche die Absicht bekundete, diese unterste Stufe der Klassensteuer aufzuheben. Nur sehr theilweise ging das Abgeordnetenhaus auf diesen Vorschlag ein, indem es als Untergrenze ein Einkommen von 140 Thalern für die fortbestehende Klassensteuer festsetzte.

Von dieser Untergrenze aufwärts gab es nach dem Gesetze von 1873 fortan 12 Stufen, deren Obergrenze 1000 Thaler war*). Der Prozentsatz stieg von etwa $^3/_4$—$2^1/_2$ Prozent. Ferner wurde die Einkommensteuer weitergebildet, indem man die oberen Klassen derselben enger zusammenrückte und die Obergrenze von 7200 Thaler (bei 240000 Thaler Einkommen) beseitigte, den Steuersatz auch darüber hinaus wachsen ließ, so daß für jede weitere 20000 Thaler Einkommen fernere 600 Thaler Steuer gezahlt werden**). Bei Veranlagung der Einkommen-

---

*) 1. Stufe 140—220 Thaler mit 1 Thaler Steuer für die Haushaltung (den
2. „ 220—300 „ „ 2 „ einzelnen Pflichtigen).
3. „ 300—350 „ „ 4 „
4. „ 350—400 „ „ 5 „
5. „ 400—450 „ „ 6 „
6. „ 450—500 „ „ 8 „
7. „ 500—550 „ „ 10 „
8. „ 550—600 „ „ 12 „
9. „ 600—700 „ „ 14 „
10. „ 700—800 „ „ 16 „
11. „ 800–900 „ „ 20 „
12. „ 900—1000 „ „ 24 „

**) Die finanzielle Bedeutung dieser Reform ergiebt sich aus folgenden Zahlen, welche den amtlichen Nachweisungen für das Jahr 1886—87 entnommen sind. Es gab im Ganzen 12 Steuerpflichtige in Preußen, welche in Folge des Gesetzes von 1873 einen höheren Steuerbetrag entrichteten als nach dem Gesetze von 1851. Dieselben bezahlten jetzt 608400 Mark, während sie nach dem alten Gesetze 259200 Mark bezahlt haben würden. Es waren darunter Pflichtige

Digitized by Google

steuerpflichtigen zu der ersten und zweiten Stufe (1000—1400 Thaler) soll es hinfort gestattet sein, besondere Umstände, welche die Leistungsfähigkeit vermindern (große Kinderzahl, arme Verwandte und dgl.) zu berücksichtigen.

Zu gleicher Zeit wurde die Mahl- und Schlachtsteuer (vom 1. Januar 1875 ab) aufgehoben und an deren Stelle die Klassensteuer eingeführt; nur für kommunale Zwecke und nur die Schlachtsteuer wurde fakultativ beibehalten (dreijähriger Beschluß der Gemeindebehörden und ministerielle Genehmigung). Auf dem Wege der Gemeindezuschläge (unter obrigkeitlicher Kontrole) war längst sowohl die Klassensteuer als die Mahl- und Schlachtsteuer für kommunale Bedürfnisse gebraucht worden. Bereits eine Verordnung vom 4. April 1848 hatte den mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städten ein Drittel des Rohertrages der Mahlsteuer überwiesen, das Gesetz vom 1. Mai 1851 dies bestätigt. Indessen schon*) dem Vereinigten Landtage von 1847 hatte die Regierung eine Denkschrift über die Aufhebung dieser Steuer und Ersetzung derselben durch eine Einkommensteuer vorgelegt; die provisorische Verordnung vom 4. April 1848 hatte indirekt die Aufhebung herbeizuführen gesucht. Wiederholt kamen Anregungen in dieser Richtung vom Abgeordnetenhause (1850, 1868, 1869). Die Mahl- und Schlachtsteuer hatte (ohne die Kommunalzuschläge) 1872: 4¾ Mill. Thaler eingebracht; die Zahl der dieser Steuer unterworfenen Städte war im Laufe der Jahre zusammengeschrumpft (1820: 132, dagegen laut Gesetz von 1851 nur noch 83, von denen bis 1872 abermals 8 abgegangen waren).

§ 320. In dem Gesetze von 1873 war aus mehreren Gründen ein Fortschritt der Klassen- und Einkommensteuergesetzgebung enthalten, ein Fortschritt aber, der nichts weniger als abschließend war. Es war ein Fortschritt, daß die Klassensteuer ihrer überlebten Form entkleidet, daß die allerunterste Stufe derselben beseitigt, daß die Einkommensteuer

---

1	mit	5,04	Mill.	Mark	Einkommen	und	151 200	Mark	Steuer,
1	„	2,70	„	„	„	„	81 000	„	„
1	„	2,58	„	„	„	„	77 400	„	„
1	„	2,28	„	„	„	„	68 400	„	„
2	„	1,08	„	„	„	„	32 400	„	„
3	„	1,02	„	„	„	„	30 600	„	„
2	„	0,84	„	„	„	„	25 200	„	„
1	„	0,78	„	„	„	„	23 400	„	„

*) von Rönne, Staatsrecht der preuß. Monarchie § 535.

Digitized by Google

nach oben hin weiter fortgebildet wurde. Dagegen war es zweifelhaft, ob die Ersetzung der Mahlsteuer durch die Klassensteuer zweckmäßig, es war vollends zweifelhaft, ob die Aufhebung der Schlachtsteuer nicht überhaupt blos eine Folge der abstrakten Vorliebe für direkte Besteuerung war. Hier, wie so oft, war die Frage der relativen Steuerlast der unteren Klassen mit der Frage nach der Form dieser Last vermengt; es mochte am Platze sein, die unteren Klassen überhaupt zu befreien von der in Gestalt der Mahlsteuer (Schlachtsteuer) getragenen Last; dann war aber damit schon nach der bestehenden Gesetzgebung die gleichzeitige Ueberbürdung in Gestalt der Klassensteuer (als der alternativen Steuerform) zugegeben. Dagegen die Last beibehalten und sie nur in die Form der im größten Theile der Monarchie schon bestehenden Klassensteuer übersetzen, war ein Formwechsel, der sich nicht bewähren konnte gegenüber den Erfahrungen, welche man längst gemacht, über welche die Denkschrift der Regierung 1872 berichtet hatte.

Diese Lage der Dinge trieb zu weiteren Reformen, die zur heutigen Stunde noch nicht vollendet sind.

Am 16. Juli 1880 kam ein Gesetz*) zu Stande, welches im Zusammenhange mit den Reichszollerhöhungen des Jahres 1879 ausdrücklich die Absicht verfolgte, die Verschiebung der Antheile der direkten und der indirekten Steuern im Sinne einer Verminderung der direkten Steuern zu beeinflussen. Die Mehrerträge der Reichsverbrauchsbesteuerung sollten dazu dienen, die Klassen- und Einkommensteuerpflicht der unteren und mittleren Stände zu erleichtern. Es war ungefähr das Gegentheil der Anschauungen, welche 1873, zumal in der Mehrheit des Abgeordnetenhauses, entscheidend gewesen waren. Es wurde bestimmt, daß die aus dem Ertrage von Reichssteuern an Preußen zu überweisenden Geldsummen zum Erlaß von Monatsraten sämmtlicher Klassensteuerstufen und der untersten fünf Einkommensteuerstufen verwendet werden sollten.

Schon am 10. März 1881 folgte ein zweites Gesetz, welches den dauernden Erlaß von drei Monatsraten der Klassensteuer und der fünf untersten Stufen der Einkommensteuer feststellte. Und abermals folgte in der Legislaturperiode 1882—83 eine Vorlage der Regierung, welche eine weitergehende Maaßregel beabsichtigte. Es sollten vom 1. April 1883 ab die vier untersten Stufen (420—1200 Mark) ganz aufgehoben werden. In den Motiven wies die Regierung abermals auf die Erfahrungen hin, auf welche sich die Denkschrift von 1872 bereits gestützt hatte.

*) Conrad's Jahrbücher 1884, N. F. VIII S. 134 ff.

Digitized by Google

Durch die Freilassung dieser vier Stufen, die 86 Prozent aller Klassensteuerpflichtigen umfaßten, wäre ein Ausfall von 11,7 Mill. Mark an der Steuereinnahme entstanden. Zum Ersatze sollte eine Steuer vom Vertriebe der geistigen Getränke und der Tabaksfabrikate eingeführt werden. Theils die Abneigung gegen eine solche Steuer, theils die immer noch starke Vorliebe für die Klassensteuer in der Mehrheit des Abgeordnetenhauses führte dazu, den Vorschlag der Regierung einzuschränken. Das Gesetz vom 26. März 1883 hob nur die beiden untersten Stufen der Klassensteuer auf (420—900 Mark), befreite damit allerdings den größten Theil aller Klassensteuerpflichtigen (3,742 Mill. = 75 Prozent), während der dritten und vierten Stufe nur 619 000 Pflichtige angehörten. Es geschah indessen noch ein Mehreres. Den sämmtlichen fortbestehenden Stufen (3.—12.) der Klassensteuer sollten künftig drei Monatsraten erlassen werden; der ersten Stufe der Einkommensteuer (3000—3600 Mark) zwei Monatsraten; der zweiten Stufe der Einkommensteuer 3600—4200 Mark) eine Monatsrate.

Die Regierung war nur momentan der großen Mehrheit (4/5) des Abgeordnetenhauses gewichen. Bereits bei Beginn der folgenden Session (1883—84) trat sie mit einem neuen Entwurfe auf, der sich viel weiter erstreckte. Zunächst Befreiung alles Einkommens unter 1200 Mark; dann Ermäßigung des Steuerfußes für alles Einkommen unter 10 000 Mark (1200—10 000 Mark aufsteigend von 1—3 Prozent). Bis 9000 Mark aufwärts die bereits früher für niedrigere Klassen zugestandenen Erleichterungen wegen Kinderzahl und dgl. — Die Ausfälle sollten gedeckt werden durch Verbesserung des Einschätzungsverfahrens, durch Heranziehung der Aktiengesellschaften zur Einkommensteuer, endlich durch eine progressive Kapitalrentensteuer für die Rente von 600 Mark aufwärts.

Die eingehenden Verhandlungen über diese Vorlage führten zu keinem positiven Ergebniß und seitdem blieb die ganze Angelegenheit eine Reihe von Jahren liegen. Am 21. Januar 1885 erklärte der Finanzminister im Abgeordnetenhause die Geneigtheit der Regierung, nicht blos die dritte und vierte, sondern auch die fünfte und sechste Stufe der Klassensteuer (1200—1500 Mark) aufzuheben, ohne Entgegenkommen in der Volksvertretung zu finden.

§ 321. Es mag schließlich ein Wort von den Einkommensteuern der Schweizerkantone gesagt werden.

Wir wissen (§ 214), einen wie großen Aufschwung hier die Einkommen- und Vermögenssteuern gegenüber den anderen Steuerarten ge-

Digitized by Google

nommen haben; wenigstens von dem dafür typischen Kanton Zürich haben wir es bereits kennen gelernt. Auch im Allgemeinen ist in den Kantonen eine Bewegung bemerkbar, welche im ausgesprochenen Gegensatze zu einer nicht weit zurückliegenden Periode diese Steuergattung einseitig bevorzugt.

Gegen Ende des 18. Jahrhunderts wies die Staatswirthschaft der einzelnen Kantone größtentheils noch den Charakter des Mittelalters auf. Durchgreifend, wie in anderer Hinsicht so im Steuerwesen, wirkte die Epoche der helvetischen Republik, welche im Anschlusse an die Verfassung vom 12. April 1798 durch Gesetz vom 17. Weinmonat 1798 über die Auflagen*) u. a. eine Vermögenssteuer einführte, welche 2 vom Tausend betrug; daneben eine Steuer vom Handelsgewinn in Höhe von 2 Prozent.

Zu der Unzufriedenheit mit der die historischen Verhältnisse mißachtenden Verfassung und Gesetzgebung der Helvetik trug nicht unwesentlich das Abgabensystem bei; bei einem bedeutenden Theile der schweizerischen Bevölkerung erregten die direkten Steuern den lebhaftesten Unwillen, da man bisher an dieselben nicht gewöhnt war. Als das Zeitalter der Restauration auch in der Schweiz die alten Zustände wieder in ihre Rechte setzte, da wurden meist diese drückenden Abgaben wie so Vieles, das die französische Zeit gebracht, wieder abgeworfen. Die Staatsrechnung des Kantons Zürich vom Jahre 1830 hat noch keine Spur von einer Vermögens- oder Einkommensteuer**). Erst 1832 wird hier eine mäßige Steuer der Art, in Folge der liberalen Bewegung, eingeführt. Noch im Jahre 1847 bringt sie nur $^1/_8$ der gesammten Staatseinnahmen auf, in Schaffhausen $^1/_{12}$, in Thurgau $^1/_8$, in dem größten Kanton, in Bern, besteht noch gar keine Steuer der Art. Dagegen scheinen die Gemeindehaushaltungen die Vermögenssteuer in mäßiger Höhe um diese Zeit schon allgemeiner zu kennen. Aber wie empfindlich man gegen eine straffere Anspannung derselben ist, beweist jeder Blick in die Aeußerungen jenes Zeitalters. Welche Klagen und welcher Mißmuth würden überall laut werden, wenn man den Ersatz für die eidgenössischen Eingangszölle in der permanenten Erhöhung der Vermögenssteuer von 1 vom Tausend auf $1^1/_2$ vom Tausend suchen wollte — sagt ein Züricher Finanzdirektor im Jahre 1850. Von den Gemeindeausgaben und den dazu bestimmten

*) J. H. Hottinger, Der Staatshaushalt der schweizerischen Eidgenossenschaft und ihrer einzelnen Republiken, 1847 S. 5.

**) Eduard Sulzer, Die Finanzen des Kantons Zürich 1832—1850. Zürich 1851 S. 22.

Digitized by Google

Gemeindevermögenssteuern meint ein anderer Schriftsteller*), der Kulminationspunkt dürfte bereits eingetreten sein und die Zukunft dürfte eine Erleichterung bringen.

Es ist aber in dem darauf folgenden Menschenalter anders gekommen.

Im Jahre 1881 hatte an Vermögens- und Einkommensteuer ein Mann mit 3000 Franken Personaleinkommen und 60000 Franken Vermögen in zehn Kantonshauptstädten an Staats- und Gemeindesteuer folgende Beträge zu bezahlen**):

	Kommunalsteuer Franken	Staatssteuer Franken	Zusammen Franken
Basel (Baselstadt) . .	16,00	80,00	96,00
Liestal (Baselland) . .	166,00	—	166,00
Solothurn	172,00	—	172,00
Aarau	252,00	—	252,00
Schaffhausen	177,50	94,80	272,30
St. Gallen	198,50	82,80	281,30
Glarus	200,10	126,25	326,35
Bern	165,75	165,75	331,50
Luzern	336,00	—	336,00
Zürich	359,60	197,30	556,90

Es giebt hienach jetzt noch eine Anzahl Kantone, in welchen allein für die Gemeinde diese Steuer erhoben wird; andere, in welchen der Antheil der Gemeinde wenigstens der größere ist. Das ist auch in Zürich der Fall, wo die Gesammtsumme eine außerordentlich große ist (in einzelnen Gemeinden außerhalb der Hauptstadt noch wesentlich größer). Für Staat (4 pro Mille) und Gemeinde (7—10 pro Mille) wird etwa ein Viertel bis ein Drittel des jährlichen Vermögensertrags durch die Vermögenssteuer beansprucht. Die Gemeinde hat so gut wie gar keine anderen Steuern, der Kanton hat deren nur wenige. Der Schwerpunkt der indirekten Besteuerung fällt mehr und mehr in die Bundeszölle, in deren Fortentwicklung und in die allmälig beginnenden anderen Bundesverbrauchssteuern.

§ 322. Diese schweizerische Entwicklung ist merkwürdig als Gegenstück zu der Entwicklung der Einkommensteuer in allen anderen Staaten***).

*) Hottinger S. 147.

**) Finanzarchiv, 1884. S. 60.

***) Die etwas legendenhaften Vorstellungen über die Vermögenssteuern der Staaten und Gemeinden in der Union von Amerika werden ernüchtert durch Richard

Digitized by Google

Mit dem unwiderstehlich wachsenden Bedarf für Staat und Gemeinde (Armenwesen, Schulwesen, Straßenbau, Eisenbahnsubventionen) ist in den Schweizer Kantonen ein Zustand zusammengetroffen, in welchem einerseits die Voraussetzungen für eine entsprechende Fortbildung der Verbrauchssteuersysteme fehlten, zum Theil schon aus rein äußerlichen technischen Gründen, andererseits die Macht der demokratischen Strömung und ihrer beliebten Ansichten vom Steuerwesen alle entgegenstehenden Bedenken siegreich hinwegschwemmte. Sowohl die Fragen der Gerechtigkeit wie die Fragen der Zweckmäßigkeit, welche sich an die Erhöhung der Vermögens- und Einkommensteuern im letzten Menschenalter knüpften, sind mit Leichtigkeit gelöst worden unter Verhältnissen, in denen die kleinbesitzliche und besitzlose Mehrzahl Verfassungen und Gesetze machte.

Charakteristisch für diese eigenartige Entwicklung ist neben der absoluten Höhe der Steuer die Schärfe der Progression, die starke Entlastung des kleinen Personaleinkommens, die überwiegende Belastung des Vermögenseinkommens (zumal für den Gemeindebedarf) im Vergleiche zu dem Personaleinkommen. Charakteristisch ist aber auch ein anderes Moment, welches zwar ebenfalls ein Ausfluß der demokratischen Staatseinrichtungen ist, indessen zu den Einrichtungen der anderen Staaten nicht im Gegensatze steht, sondern sich nahe damit berührt. Es ist das Einschätzungswesen. An diesem Punkte bemerken wir, daß die Demokratie noch lange nicht bei der Konsequenz ihres Steuersystems angelangt ist, daß die Demokratie noch zum Theil eine bürgerliche, noch nicht eine soziale Demokratie ist. Hätte sie diese Konsequenz erreicht, so würde ihr Einschätzungswesen, das ganz und gar auf die Gemeindebehörden im Sinne der demokratischen Selbstverwaltung gestellt ist, denselben sozialen Gegensatz spiegeln, welcher in der Gesetzgebung über die Höhe und Progression der Steuer sich kundgiebt. Vor der Hand ist das noch nicht der Fall, vor der Hand sind die Besitzverhältnisse noch nicht hinreichend differenzirt, die letzten Gefahren der Demokratie sind noch durch das Uebergewicht des Mittelstandes ferngehalten.

Daher eine Handhabung des Vermögens- und Einkommensteuerwesens, welche die Schattenseiten jeder Einschätzung der Gleichen durch die Gleichen offenbart, theilweise in einem Grade offenbart, wie er nur möglich ist unter Verhältnissen, wo Mensch und Staat so unvermittelt in einander gemengt sind, wie hier. In Folge dieser Handhabung that-

---

T. Ely, Taxation in American States and Cities. New-York 1888. Vgl. meinen Aufsatz in der amerikanischen Zeitschrift Political Science Quarterly, vol. IV. March 1889.

Digitized by Google

sächlich eine Milderung der gesetzlichen Anforderungen, welche viele anscheinende Härten des Gesetzes wieder gut macht, nur auf eine verkehrte und ungleichmäßige Art.

Während diese schweizerische Selbstverwaltung im Steuerwesen sich nahe mit den preußischen Erfahrungen berührt, bildet sie einen desto lehrreicheren Kontrast zu dem mit großer Besonnenheit eingerichteten Einschätzungswesen der englischen Selbstverwaltung.

§ 323. Den stärksten Gegensatz bilden die Einkommensteuern der Schweiz zu der großen Demokratie Frankreichs und seines Steuersystems.

Wir haben schon an anderer Stelle bemerkt, wie anders in einem großen Staats- und Gesellschaftswesen der Einfluß der demokratischen Gedanken selbst auf dem Boden einer radikalen Staatsverfassung sich gestaltet, als in kleinen demokratischen Republiken, wie denen der Schweiz. Der Weg vom Einzelnen zum Ganzen ist ein so viel längerer und verwickelterer, — die Bedeutung der herkömmlichen Mächte, welche den Staat, bei allem Wechsel der Verfassungsformen, fortdauernd regieren, — das Uebergewicht der besitzenden Klassen, die maaßgebende Bedeutung des Staatsmittelpunkts — das sind Wellenbrecher für die Strömungen der Demokratie.

Es hat natürlich nicht an Anregungen gefehlt, die Einkommensteuer auch in Frankreich einzubürgern*). Aber keiner dieser Versuche hat bisher Erfolg gehabt, nicht den legitimen Erfolg, welcher dieser Steuergattung in einem heutigen Steuersystem zukommt, aber noch viel weniger den überschwenglichen Erfolg eines triumphirenden Radikalismus.

Im Jahre 1848 legte der damalige Finanzminister Goudchaux einen Entwurf vor, welcher durch eine kontingentirte Einkommensteuer 60 Mill. Franken mit Untervertheilung auf Departements und Kommunen und kommunaler Einschätzung der einzelnen Pflichtigen erheben sollte. Dieser Entwurf wurde durch eine Kommission der Nationalversammlung, deren Berichterstatter Parieu war, wesentlich geändert, insbesondere durch bureaukratische Elemente der Einschätzung ergänzt**), — wurde aber, als Parieu im Finanzministerium folgte, von diesem zurückgezogen und 1849 durch einen Entwurf ersetzt, welcher 1 Proz. von allem Einkommen erheben wollte, auf Grund der Deklaration der Pflichtigen

*) Paul Leroy-Beaulieu, Traité de la science des finances, I S. 466—470.

**) Die Unentbehrlichkeit derselben betont Leroy-Beaulieu, I S. 470.

Digitized by Google

unter Kontrole einer kommunalen Kommission, die aus dem Maire, einem vom Präfekten ernannten Bürger und dem Kontroleur der direkten Steuern bestehen sollte. Auch dies Projekt wurde zurückgezogen, als Fould auf Parieu im Finanzministerium folgte.

Seitdem sind öfters (1855, 1862, 1863, 1871, 1872 und öfter) aus der Mitte der Deputirten Anregungen ähnlicher Art gemacht worden; aber die Regierung hat sich denselben stets widersetzt aus Furcht vor der Unpopularität einer Einkommensteuer. Mit der Hinüberschiebung der Mehrheit der Kammern nach links ist man neuerdings in den wechselnden Ministerien dem Gedanken wieder näher getreten. Gambetta führte die Einkommensteuer auf seinem Programm, freilich wie so manche andere Reformen, welche innerlich begründet, äußerlich undurchführbar waren. Letzthin hat der Finanzminister Peytral einen Gesetzentwurf für eine allgemeine Einkommensteuer (30. Oktober 1888) vorgelegt*), welcher das Schicksal der anderen gehabt hat, im schnellen Wechsel der Ministerien liegen zu bleiben und vergessen zu werden.

Für die Abneigung, welche in den Kreisen der Besitzenden und Gebildeten, auch der Fachgelehrten, gegen diese Steuer in Frankreich besteht, mag es eine Probe sein, wenn Leroy-Beaulieu zwar in seinem Handbuch der Finanzwissenschaft (1877) die Einkommensteuer als unentbehrliches Korrektiv der übrigen, zumal der indirekten Steuern fordert, als recht eigentlich auf die wohlhabenden und reichen Klassen berechnet, wenn er jetzt dem Gesetzentwurfe Peytral's aber den Einwand entgegensetzt, eine Einkommensteuer sei in Frankreich ungerecht, weil schon durch die bestehenden Steuern die oberen und mittleren Klassen „mehr als ihren verhältnißmäßigen Antheil an den öffentlichen Lasten entrichten". Es mag eine Probe sein, wenn selbst der Herausgeber des Journal des Économistes, G. de Molinari, diese Ansicht Leroy-Beaulieu's bekämpft**), dafür dann aber den sehr charakteristischen Einwand aufstellt, daß die oberen und mittleren Klassen, welche trotz allem den vorwiegenden Einfluß im Staate besitzen, fast einstimmig in der Zurückweisung der Einkommensteuer sind, daß es im Uebrigen bei dem durch Parteien zerrissenen Zustande des Landes keine rechtschaffenen Einschätzer geben würde.

*) Vgl. dessen Wortlaut und Bericht dazu im Journal des Économistes, Novembre 1888 p. 239 ff. Der Bericht von Peytral enthält eine Uebersicht der ähnlichen Versuche seit 1848, insbesondere derjenigen unter der dritten Republik.

**) Journal des Économistes, Nov. 1888 p. 309 ff.

Digitized by Google

Viertes Kapitel.

Das System der Steuern.

Litteratur. Adolph Wagner, Finanzwissenschaft, Zweiter Theil (1880). Allgemeine Steuerlehre, Dritter Hauptabschnitt: Das Steuersystem und die Hauptarten der Steuern (S. 362—565). Lorenz von Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft (5. Auflage, 1885), Zweiter Theil, Erste Abtheilung (S. 495—533). Karl Frhr. von Hock, Die öffentlichen Abgaben und Schulden (1863), §§ 4, 13, 14. Fr. J. Neumann, Schwebende Finanzfragen, Erster Abschnitt: Die Unterscheidung direkter und indirekter Steuern (Schmoller's Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft im Deutschen Reich, VI. Jahrgang, 1882, 945—976). Fr. J. Neumann, Die Steuer. Erster Band: Die Steuer und das öffentliche Interesse, eine Untersuchung über das Wesen der Steuer und die Gliederung der Staats- und Gemeinde-Einnahmen. 1887. Albert Schäffle, Die Grundsätze der Steuerpolitik und die schwebenden Finanzfragen Deutschlands und Oesterreichs (1880), S. 51—198.

I. Systematische Uebersicht der Steuerarten.

§ 324. Eine systematische Uebersicht der Steuerarten würde sich am einfachsten aus der historischen Darstellung ergeben, in welcher wir die Haupterscheinungen des Steuerwesens zu gruppiren versucht haben, vorausgesetzt, daß der historische Stoff gefällig genug wäre, in sich selber einen geordneten Stufengang der Entwicklung von Steuergattung zu Steuergattung einzuschließen. Es würde dann möglich sein, eine Art von gesetzmäßigem Zusammenhange zwischen gewissen Stufen der Staatsentwicklung mit gewissen Formen der Besteuerung nachzuweisen und nach bekannten Ansichten der historischen Auffassung vom Staats-, Rechts- und Wirthschaftsleben einen allmäligen Fortschritt der Steuerarten Hand in Hand mit dem allmäligen Fortschritte des Staatswesens zu zeigen.

In der älteren Behandlung der Steuersysteme ist ein Bedürfniß der Art nicht nur lebhaft empfunden worden; man hat auch dieser Empfindung nachgegeben, indem man wirklich den hier als wünschenswerth bezeichneten Fortschritt als erkennbar behauptete und eine historische Stufenfolge von einfacher Deutlichkeit konstruirte. Der beliebteste und populärste Versuch in dieser Richtung war die Behauptung eines Fortschrittes von der Stufe der indirekten Besteuerung zu der Stufe der direkten Besteuerung, der

Digitized by Google

Hand in Hand ginge mit dem Fortschritte von gebundenen zu freien Verfassungsformen.

Richtig an dieser Behauptung ist nicht nur das Eintreten überhaupt für einen Fortschritt in den Steuerformen, für einen Fortschritt, der mit allgemein staatlichen und gesellschaftlichen Fortschritten zusammenhängt; richtig ist auch die Annahme des Ueberganges von den indirekten Steuern zu direkten Steuern als Folge gewisser allgemein politischer und sozialer Entwicklungen. Mangelhaft indessen ist daran die Oberflächlichkeit, welche die vielfältig verschlungene Bedingtheit einer solchen Aufeinanderfolge übersieht, mangelhaft zumal dann, wenn daraus unmittelbar ein handlicher Schematismus der praktischen Steuerpolitik gemacht wird. Es ist auch für eine Uebersicht der wesentlichen Erscheinungen des Steuerwesens wenig damit geholfen, daß eine solche allgemeine Tendenz erwiesen sein mag, während die Verwirklichung derselben theils über Gegenwart und nächste Zukunft weit hinausreicht, theils auf eine Mannigfaltigkeit von Steuern nicht verzichten kann, für deren Anordnung jene allgemeine Tendenz wenig oder gar nichts zu leisten vermag.

Hier wie so oft gelangt die älter und bedächtiger gewordene Wissenschaft zu bedingten und eingeschränkten Erkenntnissen, wo die junge Wissenschaft einfache und durchgreifende Wahrheiten gefunden hatte.

§ 325. Aus der historischen Darstellung des voraufgehenden Kapitels hat sich als Niederschlag eines Jahrtausends der Steuergeschichte ergeben, was sich in zwei Sätzen zusammenfassen läßt: *erstens* ein Läuterungsprozeß, durch welchen die Steuern als nothwendige öffentliche Entgelte von der Staatsverfassung anerkannt, aus der Vermengung mit andern als auf Steuererhebung gerichteten Thätigkeiten durch die Staatsverwaltung ausgelöst werden; *zweitens* eine Summe von Erfahrungen in den Arten der Besteuerung, welche dazu geeignet sind, uns zu der bescheidenen Einsicht zu bringen, wie alt unsere heutige praktische Weisheit im Steuerwesen ist.

Der Läuterungsprozeß zeigt sich darin, daß die Steuern aus dem Stadium einer blos vorübergehenden, außerordentlichen Leistung der Staatsangehörigen zu der Stufe einer unbedingten Staatsnothwendigkeit hinaufsteigen; er zeigt sich darin, daß Zölle, Stempel, Monopolien im klaren Bewußtsein dieser Nothwendigkeit aus quasi-privatrechtlichen Titeln sich in *Formen* öffentlich-rechtlicher Leistungen des Staatsbürgerthums verwandeln. Was uns aber dieser Läuterungsprozeß an positivem Material aus der langen Erfahrung der Steuergeschichte bietet, ist eine Mannig-

Digitized by Google

faltigkeit von Mitteln und Werkzeugen zur Verwirklichung des Steuerzwecks, welche nach ihrer relativen Bedeutung noch anzuordnen sind. Diese Anordnung ergiebt sich nicht unmittelbar aus der Geschichte, sondern erst aus einer Kritik der geschichtlichen Erfahrung. Denn wie jeder Tag im Leben denkender Wesen nur dadurch an die verflossenen Tage sich anreihen soll, daß er unter dem Gebote eines vernünftigen Planes steht, welcher die Ziele des Sein-Sollenden verwirklicht, das an die vergangenen Tage anknüpft, aber fortschreitend darüber hinausführt — so kann auch die Wissenschaft sich der Verpflichtung nicht entziehen, im Gebiete des menschlichen Zusammenlebens an das Sein-Sollende der Vergangenheit das Sein-Sollende der Zukunft zu knüpfen; sie müßte denn beweisen können, daß die Thatsachen der Geschichte sich ohne Nachdenken von selber fortbewegen, sie müßte uns überreden können zu der Ansicht, daß sie sich ohne Nachdenken fortbewegen sollen.

§ 326. Die physiokratische Lehre hat ihren einschneidenden wissenschaftlichen Charakter auch darin bewährt, daß sie das historisch überkommene Vielerlei der Steuerarten einer systematischen Kritik unterwarf, welche mit einem Schlage Ordnung schuf, eine Ordnung, in welcher die Eintheilung der Steuern zugleich die Entscheidung über deren Zweckmäßigkeit und Gerechtigkeit war.

In formeller Hinsicht war hiemit die Aufgabe gelöst; die Mängel der Lösung lagen in dem Inhalte der Steuerlehre, in der kühnen Konzeption der Produktivität und der daraus fließenden Steuerquelle; die Mängel lagen in der rationalistischen Abkehr von dem historisch Gewordenen, in der Gesinnung, welche (nach der Art jenes Zeitalters) in allem bisherigen Steuerwesen nichts als Verirrung sah, statt darin den Stoff zu bedächtigen Erörterungen zu finden.

Wenn es jemals gelingen könnte, auf dem Boden der fortgeschrittenen Erkenntniß von dem Wesen der Steuer und der Steuerquelle, sowie im Zusammenhange mit dem geschichtlichen Stoffe der Steuerentwicklung eine systematische Anordnung des Steuerwesens herzustellen, so wäre das Ziel erreicht.

Vor der Hand scheint wenig Aussicht dafür vorhanden zu sein. Alle Versuche seit der Zeit jener ersten Systematiker haben sich um ebenso viel von deren einfacher Uebersicht der Steuerarten entfernt, als sie sich der sorgfältigeren Erkenntniß der Wirklichkeit genähert haben. Lehrreich dafür ist das Schicksal der von den Physiokraten geschaffenen Terminologie der direkten und indirekten Steuern.

Digitized by Google

Im Unterschiede von jeder andern unter den mannigfaltigen Bedeutungen, welche dieser Sprachgebrauch in der Folgezeit angenommen hat, ist bei den Physiokraten der Gegensatz der direkten Steuer zu den indirekten Steuern zugleich oder vor allen Dingen eine Entscheidung über die Gestaltung des Steuersystems. Die direkte Steuer soll die einzig angemessene Steuerart sein, weil sie unmittelbar auf die Steuerquelle losgeht; alle anderen Steuerarten, weil sie ein Steuerobjekt erfassen, das nicht mit der Steuerquelle identisch ist, sind darum indirekte und verwerfliche Arten der Besteuerung*).

§ 327. Die radikale Schärfe und Einfachheit des physiokratischen Steuersystems ist — gleich den sonstigen Leistungen dieser ersten wissenschaftlichen Schule — eine kühne Konzeption, zwar fruchtbar für die fortarbeitende Wissenschaft, aber fruchtbar nur wie das Saatkorn, dessen eigene Substanz sich auflöst zu andersartigen Bildungen. Die Steuerlehre des Adam Smith, welche für mehrere Menschenalter Wissenschaft und Praxis beeinflußt, zeigt neben so vielem Anderen im Werke des Adam Smith die Spuren davon, wieviel dieser Schriftsteller der französischen Schule verdankt; wenn man Smith etwa mit James Steuart**) vergleicht, so sieht man unmittelbar, die Steuerlehre des ersteren ist durch die physiokratische Schule hindurchgegangen, die des letzteren nicht. Aber wie so oft geht bei Smith durch die relative Selbständigkeit, mit welcher er seine eigene Lehre aufbaut, die straffe Logik und Systematik der französischen Schule verloren. Der Reinertrag, auf welchen die Physiokraten ihr Steuersystem vermöge der einzigen direkten Steuer konzentriren, verwandelt sich bei Smith***) in die drei Arten von Einkommen, nämlich

*) „La forme essentielle de l'impôt consiste à prendre directement l'impôt où il est, et à ne pas vouloir le prendre où il n'est pas ... les fonds qui appartiennent à l'impôt ne peuvent se trouver que dans les mains des propriétaires fonciers ... Changer cette forme directe de l'établissement de l'impôt pour lui donner une forme indirecte, c'est renverser un ordre naturel dont on ne se peut s'écarter sans les plus grands inconvénients." Mercier de la Rivière, L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques, chapitre IV (Physiocrates, édit. E. Daire, 1846, p. 474). Weiter heißt es hier: „La forme de l'impôt est indirecte lorsqu'il est établi ou sur les personnes mêmes ou sur les choses commerçables; dans l'un et l'autre cas, les préjudices qu'il cause au souverain et à la nation, sont énormes."

**) Inquiry into the principles of political economy (1767). Französ. Uebersetzung. 1790, tome V, p. 242—462.

***) Wealth of Nations, book V, chapter II, part II.

Digitized by Google

Grundrente, Kapitalgewinn und Arbeitslohn. Im Lichte der kurz vorangestellten, etwas unlogisch angeordneten, aber praktisch nützlichen und unzählige Male wiederholten vier Steuerregeln prüft er die historischen Steuereinrichtungen und zeigt darin seine Ueberlegenheit gegen die abstrakt radikalen Zeitgenossen in Frankreich.

Von einem Steuersystem ist nicht mehr die Rede. Die Unterscheidung der Steuern in „direkte" und „indirekte" verschwindet bei Smith. Zwar taucht der Sprachgebrauch der Physiokraten in Wissenschaft und Leben wieder auf, er gewinnt weite Verbreitung, aber der pathetische Inhalt dieser Begriffe ist daraus entfernt. Ein Nachzügler der Physiokraten, Theodor Schmalz, legt im Anfang des 19. Jahrhunderts Verwahrung ein gegen die „gewöhnliche Eintheilung der Steuern in direkte und indirekte" — diese könne keinen bestimmten Sinn haben, als wenn man direkte diejenigen nennt, welche geradehin von den Naturprodukten erhoben werden, und alle anderen indirekte, weil sie nur indirekt und durch große Umwege doch die Naturprodukte treffen*). Aber längst hat diese Theorie aufgehört, etwas anderes als der Irrthum einer überwundenen Schule zu sein.

Die Scheidung der Steuerarten in direkte und indirekte ist nicht mehr eine Frage nach der Entfernung des Steuerobjekts von der Steuerquelle, sondern eine Frage nach der Verschiedenheit der Steuerobjekte, eine steuertechnische Frage**).

§ 328. Aus der Mannigfaltigkeit der Ansichten, welche in diesem Sinne den Begriff zu bestimmen versucht haben, mögen hier nur einige bemerkenswerthe folgen, welche einen höheren Grad von Zustimmung gefunden haben als andere.

Die Ansicht, welche wir bereits erwähnten (§ 246) — wohl die verbreitetste in dem Sprachgebrauch des praktischen Lebens — ist in der Wissenschaft die von K. H. Rau und neuerdings wieder von Ad. Wagner vertretene. Richtet sich die Forderung, sagt Rau, geradezu an die Personen, die man belasten will, so sind solche Steuern unmittelbar erhobene, direkte; hier ist der Steuerzahlende zugleich der Belastete. Werden aber Steuern von Personen gefordert, die sie nach der Absicht der Staats-

*) Handbuch der Staatswirthschaft (1808) § 410.

**) Die Steuern, sagt Rau, können auch nach dem Verfahren eingetheilt werden, welches man anwendet, um von den steuerfähigen Bürgern ihren Beitrag zu erlangen; dies kann auf einem einfachen oder auf einem Umwege geschehen (Finanzwiss. § 293).

Digitized by Google

gewalt nicht selbst tragen, sondern von den zu Besteuernden sich ersetzen lassen sollen, so sind es mittelbar erhobene, vorgeschossene oder indirekte Steuern. Weil dieser „Unterschied der direkten und indirekten Erhebung mehr ein äußerlicher" ist, stellt Rau als tiefer gehend die Scheidung von Schatzungen und Aufwandsteuern voran; bei „Schatzungen" habe man es mit Personen zu thun, denen für jedes Jahr eine gewisse Steuerschuldigkeit aufgelegt wird, wogegen bei den „Aufwandssteuern" die Ausgaben der Steuerpflichtigen als Unterlage für einen Schluß auf die Größe des Vermögens dienen. Die Schatzungen werden meistens, aber nicht immer direkt erhoben, die Aufwandssteuern meistens indirekt.

Während Rau, was viel sagen will, durch die Eintheilung in direkte und indirekte Steuern nicht befriedigt wird, dieselbe daher als eine „mehr äußerliche" hinter die andere der Schatzungen und der Aufwandsteuern zurückstellt, ist J. G. Hoffmann*) bestrebt, einen Einklang zwischen dem Sprachgebrauch des Lebens und dem Bedürfnis des wissenschaftlichen Denkens herzustellen. Die Eintheilung der gesammten Steuern in direkte und indirekte sei in Jedermanns Munde, auch verbänden die meisten wohl ungefähr dieselben Begriffe damit, doch zeige sich vielfach ein Mangel an Klarheit und Vollständigkeit; der Wortableitung nach sollten direkte Steuern solche sein, welche derjenige trägt, der sie entrichtet; indirekte dagegen solche, welche nach der Absicht der Steuerbehörde für die eigentlich zu treffenden Personen von andern nur verauslagt werden; in den meisten Fällen sei aber gar nicht anzugeben, wer eigentlich eine Steuer trage, auch könne in jenem Sinne dieselbe Steuer, je nachdem etwa der Kaufmann oder der Konsument die Waare importirt, bald indirekt, bald direkt sein. Daher bedürfe es einer tiefer gehenden Deutung der Begriffe, und diese findet Hoffmann darin, daß direkte Steuern diejenigen auf den Besitz, indirekte diejenigen auf Handlungen sind — eine Scheidung zugleich von praktischem Werthe, weil aus diesem Unterscheidungsmerkmale sich die Nothwendigkeit einer ganz verschiedenen Behandlung der beiden Arten von Steuern ergiebt, weil verschiedene Anstalten dazu gehören, um einerseits Steuern vom Besitze, andererseits Steuern von Handlungen einzuziehen; der Besitz sei mehr oder weniger bleibend, die Handlung vorübergehend.**)

---

*) Preußische Staatszeitung 1829, Nr. 304. Die Lehre von den Steuern (1840) S. 66—73.

**) Aehnlich ist die Scheidung, welche Jean Baptiste Say (Cours complet d'économie politique pratique, 1829, tome VI, 68) zwischen direkten und indirekten Steuern aufstellt, wenigstens dem Sinne nach, wenn auch recht ungeschickt formulirt: Ou bien on demande directement au contribuable une somme que certaines

Digitized by Google

§ 329. Nun ist es eine oft gemachte Erfahrung im Gebiete der Staatswissenschaften, daß die Bemühungen um Herstellung des Einklanges zwischen dem Sprachgebrauche des Lebens und den Begriffen der Wissenschaft nur sehr langsam zum Ziele gelangen. Zunächst ist die Einigung zwischen den einzelnen Männern der Wissenschaft schwierig; ohnehin ist der Sprachgebrauch des Lebens geneigt, der Schwerkraft seiner eigenen Gewohnheit zu folgen. Im vorliegenden Falle ist es aber etwas Ungewöhnliches, daß eine in der Praxis erfolglose Theorie den Sprachgebrauch schafft, der alsbald von dem Sprachgebrauch des Lebens — der Wortableitung nach, meint Hoffmann — durch eine ganz andere Bedeutung ersetzt wird, die wiederum nicht zur Ruhe gelangen kann, weil sie einem etwas eindringenderen Denken nicht Stand hält. Bessere Definitionen wiederum, wie diejenige von Hoffmann, leiden unter der Schwierigkeit, daß sie erstens mit dem Sprachgebrauche des Lebens (der Gesetzgebung, der Staatsverwaltung u. s. w.) in Konflikt gerathen, daß sie zweitens selber der Kritik nicht Stand halten. So hat es kommen können, einerseits, daß Logiker wie Stuart Mill*) und Adolph Wagner**) auf diejenige Bedeutung des Wortes zurückgegriffen haben, welche mit dem Sprachgebrauche des Lebens im Einklange steht, andererseits, daß Leroy-Beaulieu***) (im Gegensatze zu Parieu†) und anderen französischen Finanzschriftstellern) unbefriedigt von den herrschenden Erklärungsversuchen, bewußt oder unbewußt, auf die Bedeutung zurückgeht, welche die Physiokraten damit verbunden haben, ohne freilich deren Ideale. Die der Hoffmann'schen Unterscheidung verwandte Bedeutung, welche in Frankreich offiziell beliebt geworden††), bezeichnet er

---

indications font supposer qu'il est en état de payer, comme dans le cas où il est taxé en raison de la propriété foncière . . ., soit en raison de la grandeur du logement . . .; ou bien on le taxe en raison de la marchandise qui est l'objet de son travail ou qu'il veut consommer ou qu'il fait transporter d'un lieu dans un autre.

*) Principles of political economy, book V, chap. III: „a direct tax is one which is demanded from the very persons who, it is intended or desired, should pay it; indirect taxes are those which are demanded from one person in the expectation and intention that he shall indemnify himself at the expense of another."

**) Finanzwissenschaft II §§ 338, 388.

***) Traité de la Science des Finances, vol. I, p. 214.

†) Traité des impôts (1866), tome I, p. 9.

††) Diese Definition lautet: les impôts directs portent immédiatement sur les personnes, sur la possession ou la jouissance de la richesse; — les impôts indirects sont perçus à l'occasion d'un fait, d'un acte, d'un échange. Telle est la définition administrative, fügt Leroy hinzu, also die im Verwaltungsrecht rezipirte Bedeutung.

Digitized by Google

als eine „empirische"; sie werfe Dinge zusammen, die zu trennen sind; so zähle sie die Steuer auf die Erbschaften und Schenkungen zu den indirekten, weil dieselbe aus Anlaß eines einzelnen Aktes erhoben werde. Wenn man eine wissenschaftlichere Definition wolle, so wäre die folgende anzunehmen: Durch die direkte Steuer will der Gesetzgeber unmittelbar den wahren Pflichtigen treffen, im Verhältniß zu seinem Vermögen und zu seinen Fähigkeiten; er unterdrückt daher jedes Zwischenglied zwischen diesem und der Staatskasse und sucht eine strenge Proportionalität der Steuer zum Vermögen und der Steuerfähigkeit. Dagegen will durch die indirekte Steuer der Gesetzgeber den wahren Pflichtigen nur gleichsam durch ein Ricochettiren (par ricochet, par répercussion) treffen, statt gerade auf das Ziel loszuschießen; er verzichtet auf eine strikte Proportionalität und begnügt sich mit einer Annäherung.

§ 330. Nachdem nun neuerdings es auch an monographischen Bemühungen nicht gefehlt hat, in den Widersprüchen dieser Begriffsbestimmungen Ordnung herzustellen, Bemühungen, deren Größe kaum im Verhältnisse zu ihren Ergebnissen stand, kann es nicht unsere Aufgabe sein, dieselben hier zu erneuern. Dagegen mag dasjenige hervorgehoben werden, was im Grunde das Gemeinsame in allen jenen Verschiedenheiten der Definitionen ist und was von lebendigem Werth für die Einrichtung des Steuerwesens ist.

Allen gemeinsam und für das Leben werthvoll ist der Gegensatz zwischen der Schmiegsamkeit, Unbemerkbarkeit, relativen Freiwilligkeit der indirekten Steuern und der Starrheit, Offenheit, gebieterischen Strenge der direkten Steuern. Dieser Gegensatz ist es, welcher unabhängig von allen schwankenden Definitionen, sich durch die Geschichte des Steuerwesens hindurchzieht, welcher bestimmend ist oder bestimmt wird durch den allgemeinen Gegensatz von Realismus und Idealismus in den historischen Phasen des Steuerwesens. Der abstrakte Idealismus in seiner ersten wissenschaftlichen Gestalt und auf seiner höchsten Spitze verwirft die indirekten Steuern unbedingt. Die dem Leben näher stehenden Theoretiker sind regelmäßig geneigt, den realistischen Werth der indirekten Steuern zu schätzen.

Für Justi*) ist es eine hauptsächliche Grundregel bei den Kontributionen, Steuern und Abgaben, daß man zu denselben so viel möglich Wege und Einrichtungen ausfindig zu machen sucht, damit sie die

*) Staatswirthschaft II, 290.

Digitized by Google

Unterthanen mit willigem und freudigem Herzen und gleichsam aus eigener Bewegung entrichten; so unleugbar die Schuldigkeit der Unterthanen, so unangenehm und verdrießlich fallen die Steuern doch den meisten Menschen. James Steuart*) findet — ähnlich wie später so manche andere — im strikten Gegensatze zu seinen Zeitgenossen, den Physiokraten, die Steuern auf den nothwendigen Bedarf der Produzenten gerade darum empfehlenswerth, weil sie im Preise der Produkte zurückerstattet werden. Adam Smith macht es zum Bestandtheile seiner (von Stuart Mill als „klassisch" gepriesenen) Steuerregeln**), daß die Steuern auf die bequemst mögliche Art erhoben werden, und er rechnet dazu namentlich die Erhebungsweise der Verbrauchssteuern auf entbehrliche Dinge, welche der Pflichtige nach und nach in kleinen Beträgen zahle, welche er obenein freiwillig zahle, da die besteuerten Gegenstände nicht zur Notdurft gehören, so daß es sein eigener Fehler sei, wenn er dadurch bedrückt werde.

Das Geheimniß des Finanzwesens ist, zu nehmen, ohne daß es empfindlich schmerzt, heißt es in dem von J. G. Hoffmann abgefaßten Promemoria zu den preußischen Steuergesetzentwürfen vom 20. Februar 1820***); und in seiner Lehre von den Steuern†) sagt Hoffmann, die Besteuerung der Handlungen sei für den Pflichtigen deshalb milder als die Besteuerung des Besitzes, weil das Maaß seiner Zahlung immer einigermaßen von seiner Wahl abhängig ist.

Aus dieser Würdigung der indirekten Steuern in der alten Kameralwissenschaft und in der Schule des Adam Smith ergiebt sich der Gegensatz für das Wesen der direkten Steuern von selber.

§ 331. Es liegt auf der Hand, daß die Eintheilung in direkte und indirekte Steuern das Nachdenken nicht befriedigen konnte, sobald dieselbe ihr erstes, inhaltsreichstes Stadium überschritten hatte und zu einer finanztechnischen Unterscheidung herabgedrückt worden war, wie es

*) Principles of political economy, book V, chap. III (französ. Uebersetzung tome V, p. 257 ff.).

**) 1. Die Steuern sollen im Verhältniß zur Fähigkeit der Einzelnen aufgelegt sein; 2. sie sollen nach Betrag, Termin u. s. w. fest bestimmt sein; 3. sie sollen in der Weise erhoben werden, welche den Pflichtigen am bequemsten ist; 4. sie sollen mit möglichst geringen Kosten für den Staat und für die Pflichtigen aufgebracht werden. Wealth of Nations, book V, chap. II.

***) Dieterici S. 284.

†) Steuern S. 67.

Digitized by Google

ein Jahrhundert lang der Fall gewesen. Um für die entwickeltere Stufe des ökonomischen Denkens und der finanzhistorischen Betrachtung etwas Aehnliches zu erreichen, wie dasjenige war, was einstmals die Physiokraten in einem kühnen Wurf hingestellt hatten, wurde es nothwendig, gleich ihnen das Verhältniß aller bestehenden Steuerarten in einen inneren Zusammenhang zu bringen mit den Quellen und den Zielen der Besteuerung. Die Aufgabe war die, den historischen Stoff systematisch anzuordnen, um dadurch für die Fortschritte der wirklichen Besteuerung den Boden zu ebnen.

Die Aufgabe war jetzt aber eine schwierigere, weil sie sich auf den historischen Boden der bisherigen Steuerentwicklung stellte und doch ein System im Auge hatte, welches Vernunft in dem bisherigen Stoffe der Besteuerung finden und läuternd auf die weitere Gestaltung des Steuerwesens wirken wollte. Die Aufgabe war eine schwierigere als diejenige, welche sich die Physiokraten stellten, weil diese alles über Bord warfen, was die Geschichte überliefert hatte, und von vornherein darauf verzichteten, Vernunft in dem Bestehenden zu suchen.

Unsere früheren Erörterungen über das Ideal der „einzigen" Steuer (§§ 251—254) haben uns bereits insoweit zu Anwälten der historisch überlieferten Steuersysteme gemacht, daß wir die entscheidenden Gründe kennen lernten, welche sowohl unter dem Gesichtspunkte der Gerechtigkeit als unter demjenigen der Zweckmäßigkeit für eine Mehrheit von Steuerarten streiten.

Die *nähere* Ausführung darüber ist noch zu machen, *welches* diese *Arten* sein sollen und *warum* sie es sein sollen. Die Geschichte giebt den Stoff für die Antwort auf diese Fragen, aber noch nicht die Antwort selber. Wir wissen sehr wohl, daß dieser Stoff ein fortschreitender ist im Sinne jener Gesichtspunkte; wir wissen aber auch, daß zu den Fortschritten niemals so viel geleistet worden ist als seit dem Zeitalter, da ein selbständiges Denken darüber, eine Wissenschaft der Steuern und wissenschaftliche Steuersysteme, sich gebildet haben.

Was waren denn die treibenden Kräfte in den Reformen des preußischen Steuersystems, welche wir kennen gelernt haben, in den Reformen zu Anfang und im Laufe des 19. Jahrhunderts? Es waren ganz in erster Reihe — ebenso wie auf den anderen Gebieten der Volks- und Staatswirthschaft — die Einflüsse, welche die französisch-englische *Theorie* ausübte auf die Köpfe der leitenden Staatsmänner. Erst in zweiter Reihe machte sich die Wucht der historischen Thatsachen geltend, öfters in einer Weise, daß diese nachträglich ihr Gewicht gegen die neuen Gedanken der Wissenschaft einsetzten und eine Art von Vermittelung her-

Digitized by Google

stellten, die nicht von Dauer war und neuen Einflüssen der Theorie Platz machen mußte.

Die Wissenschaft würde, angesichts solcher Erfahrungen, unrühmlich auf ihren durch historische Erlebnisse bewährten Beruf verzichten, wenn sie den alten Einfluß ihrer Vorfahren in den hartgeronnenen Einrichtungen der Geschichte verehren, für ihr eigenes Zeitalter indessen und für die fernere Zukunft abdanken wollte von der Verpflichtung, zu sagen, was geschehen soll.

§ 332. Unsere systematische Gruppirung der Steuern geht davon aus, daß Einkommen und ausnahmsweise Vermögen die Steuerquellen bilden, aus welchen jede beliebige Gattung der Steuern ihre Nahrung zieht (§§ 236—244).

Die Verschiedenheit aller Steuern wird also dadurch bestimmt werden, in welchem Verhältniß das Steuerobjekt sich zu diesen Steuerquellen befindet.

Die Mannigfaltigkeit der wirthschaftlichen Thatsachen, an welche sich alle bisherigen Steuern knüpfen, wird sich je nach diesem Verhältnisse gruppiren in solche, welche das Einkommen (oder Vermögen) in seiner Entstehung, zweitens in solche, welche dasselbe in seinem fertigen Zustande, drittens in solche, welche es in seiner Verwendung für den privaten Bedarf zeigen. Daraus entstehen die drei Hauptgattungen der Steuern — die Steuern auf den Erwerb, die Steuern auf den Besitz, die Steuern auf den Verbrauch*).

Eine nähere Betrachtung dieser drei Hauptgattungen ist dazu bestimmt, die eigenthümliche Aufgabe derselben und jeder einzelnen Steuerart, welche dazu gehört, kennen zu lernen, um die Nothwendigkeit ihres Ineinandergreifens für den Aufbau des Steuersystems zu verstehen.

Auf diese Weise soll einerseits der Geschichte ihr Recht zu Theil werden, indem der Stoff der historischen Steuerarten in das System hinein verarbeitet wird, soll andererseits der wissenschaftlichen Kritik Raum geschaffen werden, indem sie Gelegenheit erhält, den historischen Stoff zu sichten und so den Fortschritten der Besteuerung vorzuarbeiten.

---

*) Wagner, Finanzwissenschaft § 451 (Finanzwissenschaft II, Allg. Steuerlehre S. 410). Ich schließe mich der oben wiedergegebenen Eintheilung Wagner's an in dem Bewußtsein, daß es zweckdienlich ist, womöglich eine Uebereinstimmung in der herrschenden Systematik der Steuern herbeizuführen.

Digitized by Google

§ 333. Ehe wir uns diesen Erörterungen zuwenden, mag eine kurze Betrachtung über die „klassischen" Steuerregeln des Adam Smith hier ihre Stelle finden.

Dieselben sind ein rechtes Beispiel für die „Grundsätze", welche man ein Jahrhundert lang in der Schule des Adam Smith, zuvor schon in der deutschen Kameralwissenschaft, nicht am wenigsten in der Kreuzung von Justi und Smith, sammt ihrer Nachkommenschaft bis herab zu Rau und Roscher, zu finden gewohnt war.

Einzelne Klugheitsregeln, möglichst so eingerichtet, daß sie sich unmittelbar in die Praxis übertragen lassen, wie sie selber nur ein Abklatsch der Alltagspraxis sind, — äußerlich sorgsam angeordnet und nummerirt; mitten darunter, in eine Reihe mit ihnen gestellt, embryonische Andeutungen von großen Prinzipienfragen, deren oberflächliche Erwähnung in bezeichnendem Gegensatze steht zu der Wichtigkeit, mit welcher die Regeln alltäglicher Klugheit vorgeführt werden.

Die erste der Steuerregeln des Ad. Smith ist eine embryonische Andeutung von Prinzipienfragen, welche nicht in eine Reihe mit den drei folgenden Regeln gehören. Es handelt sich dabei um diejenigen Untersuchungen, von welchen im ersten Kapitel dieses zweiten Buches „Ueber die Gerechtigkeit der Besteuerung" die Rede gewesen ist, theilweise schon im Ersten Buche und zwar in dessen drittem Kapitel „Ueber die Arten des öffentlichen Entgelts". Es ist charakteristisch, daß Smith in dieser ersten Regel auf den Satz: „die Unterthanen jedes Staats sollen nach ihren Fähigkeiten (abilities) zum Unterhalte der Regierung beitragen", den anderen Satz folgen läßt: „die Ausgaben der Unterthanen für die Regierung sind wie die Ausgaben für die Verwaltung eines großen Landgutes, das mehreren Besitzern gehört; die Besitzer müssen im Verhältnisse zu ihrem Interesse (in proportion to their respective interests) zu den Ausgaben beitragen."

Es gehört nun in eine ganz andere Kategorie, wenn auf diesen ersten Grundsatz der zweite folgt, welcher vorschreibt, die Steuer, die jeder Einzelne zu zahlen habe, solle bestimmt und nicht willkürlich sein; bestimmt in Betrag, Zeitpunkt und Zahlungsart; denn wo das nicht so sei, da falle der Steuerzahler in die Gewalt des Steuererhebers u. s. w. Es handelt sich hier um eine Angelegenheit des Rechtsstaats im Kampf mit dem alten Polizeistaat, eine Angelegenheit, die für den heutigen Staat erledigt ist und gleich so vielem Anderen in den Schriften des Adam Smith und seiner Zeitgenossen retrospektiv verstanden werden muß.

Die dritte Regel wie die vierte Regel führt einzelne Erwägungen der Zweckmäßigkeit auf, welche ebenso wenig erschöpfend wie wohlgeordnet

Digitized by Google

sind. In der dritten Regel wird die zweckmäßige Auswahl der Steuertermine und die Bequemlichkeit der gleichsam freiwilligen Verbrauchssteuern für die Steuerpflichtigen betont, um den Grundsatz zu beleuchten, daß jede Steuer zu der Zeit oder in der Art erhoben werden soll, welche am meisten Wahrscheinlichkeit hat, dem Pflichtigen passend zu sein. In der vierten Regel wird der Grundsatz gelehrt, die Steuer solle so eingerichtet sein, daß sie so wenig wie möglich aus der Tasche des Volkes nehme über das hinaus, was sie der Staatskasse zuführt. Dieser Grundsatz wird etwas ins Einzelne ausgeführt, indem verschiedene Gründe genannt werden, die jene zu vermeidenden Unkosten verursachen, und zwar die Höhe der Erhebungskosten, die Störung der Produktion, die Strafen des Steuerbetruges, die Belästigung durch die Steuerkontrole.

Das Richtige, was in diesen beiden Regeln enthalten ist, wird verkümmert durch die Vermengung mit Anschauungen, die durchaus dem Zeitalter des Adam Smith eigenthümlich sind, so daß nicht einmal für diesen engeren Gesichtskreis leitender Klugheitsregeln die von Stuart Mill behauptete Eigenschaft der „Klassizität" zugestanden werden kann, es sei denn, daß man dasjenige klassisch nennen will, was unendlich oft gedankenlos wiederholt worden ist. So heißt es in Bezug auf den Schmuggel: „Das Gesetz schafft erst die Versuchung — im Widerspruch zu allen gewöhnlichen Grundsätzen der Gerechtigkeit — und bestraft dann diejenigen, welche ihr nachgeben; ja es steigert die Strafe gar im Verhältnisse zu dem Grade der Versuchung, während es vielmehr aus diesem Grunde sie mildern müßte". Hier wie in anderen Sätzen dieser Steuerregeln zeigt sich der Individualismus des 18. Jahrhunderts, welcher sich gegen den Staat auflehnt, statt seine große Nothwendigkeit zu begreifen.

Der positive Inhalt jener Grundsätze aber, welcher hienach übrig bleibt, schrumpft zu einfachen Erwägungen des gesunden Menschenverstandes zusammen, welche in der Erörterung der einzelnen Steuergattungen ihren Platz von selber finden; während Gesichtspunkte, wie die historische Würdigung der direkten und indirekten Steuern, einen anderen Platz verlangen, als es bei Smith in der dritten Steuerregel an bescheidener Stelle geschieht.

II. Die Erwerbsbesteuerung.

§ 334. Gründe der Gerechtigkeit wie der Zweckmäßigkeit veranlassen dazu, aus mannigfaltigen Bestandtheilen das System der Besteuerung

Digitized by Google

aufzubauen, aus Bestandtheilen, welche wir zunächst in drei Gruppen gesondert haben. Eben dieselben Gründe veranlassen, daß jede Gruppe für sich wiederum einen systematischen Aufbau bildet. Denn theils die Unvollkommenheit jeder einzelnen Art der Besteuerung weist Lücken auf, welche der Ausfüllung durch andere Steuerarten bedürfen, theils die einzelnen Richtungen des Erwerbes, Besitzes oder Gebrauches stehen in einem eigenthümlichen Verhältniß der Verpflichtung zu öffentlichen Einrichtungen, wofür sie sich abzufinden haben.

So zerfällt die Gruppe der Erwerbssteuern in die Subjektsteuern, die Objektsteuern und die Verkehrssteuern.

Die beiden ersteren Arten haben das gemein, daß sie auf einen regelmäßig wiederkehrenden Erwerb gelegt sind, auf jährliche Erträge, jährliche Einkünfte, wogegen die dritte Art, die Verkehrssteuern, sich an einzelne Akte des Umsatzes knüpfen. Die Subjektsteuern und Objektsteuern sind dadurch unter einander verschieden, daß die ersteren den Erwerb erst dann der Besteuerung unterwerfen, wenn derselbe als verfügbares Einkommen der steuerpflichtigen Persönlichkeit erscheint, die anderen dagegen sich schon an die ertragsfähigen Bestandtheile halten, aus denen sich das Einkommen der Persönlichkeit aufbaut.

Die Subjektsteuern sind unleugbar die vollkommenste Gestalt der Besteuerung, sofern es sich um Aufgaben der Besteuerung handelt, bei welchen es darauf abgesehen ist, die Verpflichtung der Persönlichkeit für öffentliche Zwecke zur Geltung zu bringen*). Mit dieser relativen Vollkommenheit sind freilich die Schwierigkeiten ihrer Ausbildung verknüpft,

*) Der staatsmännische Realismus ist heutzutage meist nicht geneigt, das anzuerkennen, auch in England nicht. Gladstone vergleicht einmal (Budgetrede vom 15. April 1861) direkte und indirekte Steuern mit zwei anziehenden Schwestern, die eine blond, die andere brünett, die eine mehr frei und offen, die andere etwas mehr scheu und zurückhaltend, aber einschmeichelnder; als Mitglied des Hauses und zumal als Schatzkanzler habe er es stets für geboten gehalten, beiden seine Aufmerksamkeit zu beweisen. Es sei ein grober Irrthum, zu meinen, in den letzten 20 Jahren sei es das Werk des Parlaments gewesen, die indirekten Steuern zu vernichten; der Baum sei nur beschnitten worden, damit der Stamm desto kräftiger gedeihe, und die Folge sei gewesen, daß jetzt die indirekten Steuern erheblicher und einträglicher sind als in irgend einer früheren Periode der englischen Geschichte. Andererseits sei es ein unbefriedigender Zustand, wenn die Einkommensteuer jetzt 10 Pence vom Pfund (ein wenig über 4 Prozent) betrage; er fände sie überhaupt hart und möchte gern der Mann sein, der sie wieder abschaffte (The financial Statements by W. E. Gladstone, 2. edition, 1864, p. 241). Allerdings sagt dann derselbe Gladstone in seiner Budgetrede vom 7. April 1864, er kenne keine Steuer, durch die man in gleichem Grade, wie durch die Einkommensteuer, die großen Einkünfte des Landes zu treffen im Stande wäre (ibid. p. 516).

Digitized by Google

um derentwillen sie sich in einem Stufengange entwickeln (Kopfsteuern, Haushaltungssteuern, Klassensteuern, klassifizirte Einkommensteuern, strenge Einkommensteuern, niedrige Einkommensteuern, hohe Einkommensteuern), in welchem der Gedanke der Subjektbesteuerung gleichsam aus unscheinbarem Keime sich langsam zur Blüte entfaltet. Es sind Schwierigkeiten damit verknüpft, welche dazu führen, daß die an sich weniger vollkommenen, aber darum zugänglicheren Steuerarten daneben oder vorzugsweise benutzt werden — wie es mit den anderen Erwerbssteuern der Fall ist, die eine leichtere Handhabe der Besteuerung bieten in gewissen leicht faßbaren Steuerobjekten (Erträgen, Verkehrsakten), wie es ferner mit den Verbrauchssteuern der Fall ist, welche offen zu Tage liegende Symptome der Steuerkraft in der Verbrauchsgestaltung der Steuerpflichtigen erfassen. Es sind aber auch, außer den Schwierigkeiten ihrer Ausbildung, die inneren, niemals zu beseitigenden Lücken der Subjektbesteuerung, welche zu den anderen Steuerarten führen. Eine wesentliche Lücke der Subjektbesteuerung ist, daß dieselbe als einziger Maaßstab der Steuerfähigkeit zu starr, zu einseitig ist, daß erst die Bethätigung des verfügbaren Erwerbes im Gebrauche der einzelnen Haushaltungen jenem Maaßstabe die erforderliche Geschmeidigkeit giebt, um der Erkenntniß der Steuerkraft näher zu treten. Eine andere immanente Lücke ist, daß die Subjektbesteuerung ihrem Wesen nach den objektiven Verpflichtungen nicht gerecht werden kann, zu deren Erfüllung die Objektbesteuerung bestimmt ist.

Die Stärke der Objektbesteuerung liegt darin, daß sie die hier dargelegte Lücke jeder Subjektbesteuerung auszufüllen berufen ist, und daß sie sich an die äußerlich leicht faßbaren Objekte halten kann, ohne die verwickelteren Zusammenhänge derselben mit dem Gesammteinkommen der Persönlichkeit aufdecken zu wollen. Sobald diese Gründe versagen, zeigt sich auch die Objektbesteuerung von ihrer ungünstigen Seite. Will man die Steuerkraft nach ihr bemessen, so wendet sich gegen das Lob, das ihr die physiokratische Schule gespendet — sie halte sich an die augenfällige Thatsache und sei nicht willkürlich, wie jede Personalsteuer*) — die unzufriedene Erkenntniß der Wissenschaft, welche zu der Einsicht gelangt, „die todte Sache kann nicht steuern, sondern nur der lebende Mensch“**). Will man Ertragsobjekte fassen, welche den Vorzug der Augenfälligkeit nicht besitzen, wie den Gewerbebetrieb, die Werthpapiere u. dgl.,

*) L'impôt sur les personnes est nécessairement un impôt arbitraire, déstructif par conséquent du droit de propriété ... Car tout ce qui n'a rien d'évident est arbitraire. Mercier de la Rivière, L'ordre naturel, chap. IV.

**) J. G. Hoffmann, Lehre von den Steuern, 106.

Digitized by Google

so verschwindet auch der finanztechnische Vorzug der Objektsteuern und diese reihen sich mit ihren Schwierigkeiten den Schwierigkeiten der Subjektsteuern an.

Was dann vollends die Verkehrssteuern betrifft, so haben dieselben aus ihrer Natur heraus allen Grund gehabt, in der Kindheit ihrer Entwicklung sich durch den Schein privater Engeltlichkeit entschuldigen zu wollen. Ihr Vorzug ist, daß sie mancherlei augenfällige Vorgänge zum Gegenstande der Besteuerung machen; ihre Schwäche aber liegt darin, daß diese Vorgänge abermals viel weniger über die Steuerkraft aussagen als die ertraggebenden Objekte — von einer einzigen Art abgesehen (die z. B. Wagner nicht unter Verkehrssteuern mitbegreift), nämlich Erbschaften, Schenkungen u. dgl.; daß sie daher mit Mäßigung gebraucht werden müssen, wenn sie nicht Härten hervorbringen sollen, die nur durch lange Gewohnheit erträglich geworden sein können.

§ 335. Die früheren Stufen der Subjektsteuern sind bezeichnet durch die Unklarheit ihrer Stellung zur Objektbesteuerung, ja durch die vorwaltende Tendenz der Verwandlung in Objektsteuern (Realsteuern), welche theils der unentwickelten Vorstellung von dem Wesen beider Steuergattungen, theils dem wirklichen Bedürfniß eines unentwickelten Steuerwesens nach Bestimmtheit der Steuerpflicht, im Gegensatze zu der Willkür und den Mängeln primitiver Einschätzung, entspricht.

Den Schwierigkeiten der Subjektbesteuerung kommt daneben die Allmäligkeit der Entwicklung zu Hülfe, vermöge deren zunächst embryonale Bildungen, dann etwas höhere Entwicklungsstufen, dann abermals höhere Entwicklungen, Hand in Hand mit dem Fortschritte von Staat und Gesellschaft Platz greifen. Es ist namentlich bedeutsam, daß die preußische Steuerverfassung des 19. Jahrhunderts, nachdem die Subjektsteuern der voraufgehenden Jahrhunderte den Charakter von Objektsteuern längst angenommen haben, jenen Stufengang von vorne anfängt — mit der Kopfsteuer beginnend, die jetzt buchstäblich nur das ist, was die neue Zeit und die neue Finanzwissenschaft darunter zu verstehen pflegt, während die Besteuerung schon zur Zeit des großen Kurfürsten trotz desselben Namens den Charakter einer viel weiter als die bloße Kopfzahl belastenden progressiven Einkommensteuer angenommen hatte.

Aber jede Kopfsteuer (im strengen Sinne) treibt in einer fortschreitenden Gesellschaft zur Entfaltung. Nur für primitive Zustände, mit verhältnißmäßig stabiler Volkswirthschaft, elementarer Gleichmäßigkeit der Erwerbs- und Besitzverhältnisse, entspricht sie der Gerechtigkeit. Bei

Digitized by Google

stärkerer Differenzirung der Gesellschaft muß sie zurücktreten, entweder relativ oder absolut. Sie tritt relativ zurück, wenn zur Heranziehung der verschieden abgestuften Steuerkraft der einzelnen Haushaltungen daneben andere, für diesen Zweck besser geeignete Steuern eingeführt werden. Sie tritt absolut zurück, wenn für den fortbestehenden Zweck einer Steuerverpflichtung jeder zahlungsfähigen Haushaltung andere Steuerformen zweckmäßiger erscheinen als die Kopfsteuer. Sie schwindet äußerlich und formell allenthalben, weil man — auch wo man sie sachlich festhält — sie einreiht in eine umfassendere Klassensteuer oder Einkommensteuer.

In Preußen ist es nur die kurze experimentelle Epoche der Steuerreformperiode, in welcher man es mit einer Kopfsteuer (im strengen Sinne) versucht (1811—1820). Sehr bald gelangt man zu der höheren Stufe, der Klassensteuer. Diese stellt den Kompromiß des älteren Liberalismus dar, in welchem sich die Gegensätze einer abstrakten Begeisterung für die direkte Steuer und der Erfahrung von den Schwierigkeiten einer genaueren Einkommensermittelung zusammenfinden. Einerseits sucht man in jener Periode der liberalen Begeisterung die Personalsteuer als die vollkommenere Form der Besteuerung, namentlich als den Ausdruck des erwachten Bewußtseins von dem Zusammenhange der Volksgesammtheit mit dem Staate, zu Ehren zu bringen; andererseits scheut man sich, sowohl durch die Erfahrung als durch die maßgebende Doktrin des Adam Smith zurückgehalten, die Konsequenz jenes Standpunktes zu ziehen. Eine Steuer, welche ganz absieht von jenen Zumuthungen, die dem unreifen Staatsbürgerthum die Einkommensteuer unerträglich erscheinen lassen, welche auf augenfällige äußere Merkmale, statt auf die Hülfsmittel des lästigen Eindringens in die individuellen Privatverhältnisse, sich genügsam stützt, ist das Auskunftsmittel des Kompromisses. Wie in dem französischen Ertragssteuersystem jenes Zeitalters die Evidenz äußerer Thatsachen statt des Arbiträren persönlicher Umstände die Handhabe der Besteuerung ist, so hier die äußerlich erkennbare Stellung in der Gesellschaft.

Indessen auch dieses Auskunftsmittel ist nicht mehr als ein Keim, der bei fortschreitendem Leben unaufhaltsam zur Weiterentwicklung treibt und daher sich selber auflöst.

Schon die Schichtung der Gesellschaft, von welcher das Klassensteuersystem ausgeht, zeigt Zwischenglieder zwischen den einzelnen Stufen und Schichten, welche bei der Einschätzung zur Steuer nicht unbeachtet bleiben dürfen, deren Beachtung aber eben das nothwendig macht, was man vermeiden möchte — die Schätzung der individuell verschiedenen Steuerkraft innerhalb derselben Schicht. Noch mehr aber; die Entwick-

Digitized by Google

lung der Volkswirthschaft des 19. Jahrhunderts wirft die typischen Schichten der Gesellschaft, welche man aus einem verflossenen Jahrhundert überkommen hat, sehr bald durch einander. In diesem neuen Gährungsprozesse wird statt aller herkömmlichen Scheidungen und Merkmale ein einziges Merkmal immer mehr in den Vordergrund gerückt — es ist die Summe Geldes, die jede Haushaltung erwirbt. Dieses Merkmal aber liegt nicht äußerlich zu Tage; es will ermittelt sein, es verlangt Maaßregeln, vor welchen das Zeitalter der Klassensteuer sich scheut. Es bedarf nur weniger Jahrzehnte, um die Nothwendigkeit dieser Konsequenz aufzudrängen.

In lehrreichem Zusammenhange mit dem erneuten Vorstoß, den der Liberalismus um die Mitte des 19. Jahrhunderts im Verfassungsleben Preußens macht, kommt die Einkommensteuer an die Reihe.

§ 336. Auch jetzt indessen kommt nur ein Uebergangsgebilde (1851—1873) zu Stande.

Die Klassensteuer für die große Mehrzahl der Bevölkerung wird im Wesentlichen beibehalten, sie wird nur in Einzelheiten modifizirt. Sie schließt sich, ebenso wie ein Menschenalter früher, an die alte Gliederung der Gesellschaft an. Die einschneidende Aenderung tritt erst für solche Klassen der Gesellschaft ein, welche ein Einkommen von 1000 Thalern und darüber haben. Für diese führt man, unter dem Gebote der Gerechtigkeit und des erwachten öffentlichen Bewußtseins von der Verpflichtung der Wohlhabenden für das Gemeinwesen, eine wirkliche Einkommensteuer ein. Die Milderung dieses neuen Schrittes ist durch mancherlei Bedingungen unterstützt. Der Gesetzgeber erklärt selber, alles lästige Eindringen in die privaten Verhältnisse solle bei der Einschätzung vermieden werden; die Organe der Einschätzung sind bequeme gesellschaftliche Gebilde im Sinne einer Selbstverwaltung, welcher es mehr auf geselligen Frieden als auf staatliche Pflichterfüllung ankommt; die Einschätzung wird von Gesetzes wegen erleichtert durch die Einkommensklassen, in welche die neue Einschätzung abgestuft ist.

In lockeren, von großen Mißbräuchen durchsetzten Formen kommt dennoch langsam ein Fortschritt zu Wege, und nach dem Verlaufe von zwei Jahrzehnten, abermals an große Schicksale des staatlichen Gesammtlebens anknüpfend, geht man an eine neue Reform.

Die Klassensteuer wird für die Einkünfte unterhalb 1000 Thaler immer noch festgehalten; aber sie erhält jetzt (1873) zum ersten Male die der neuen Zeit angemessene Gestalt, indem sie dem Vorbilde der

Digitized by Google

klassifizirten Einkommensteuer folgt und sich aus Klassen der Geldeinkommensgrößen zusammensetzt. Die Einkommensteuer bleibt eine klassifizirte, aber sie rückt ihre Stufen enger zusammen und sie setzt ihre Ausdehnung auf die höchsten Einkommensgrößen uneingeschränkt fort, während die ältere Form von 1851 an der Spitze abbrach. In einem Hauptpunkte geschieht bezeichnender Weise noch gar nichts: *das Einschätzungswesen bleibt, wie es gewesen.*

Doch das vorwärts treibende Leben in diesem jungen Baume duldet keinen Stillstand. Immer schneller folgen sich jetzt die Reformen. Die altmodische Form der Klassensteuer ist 1873 gefallen, aber in der Sache ist der Doktrinarismus von 1810—1820 noch immer Meister geblieben. Die großen realen Erlebnisse des neuesten Zeitalters machen nun auch hier dem Realismus Raum. Die Klassensteuer muß allmälig selber fallen; zunächst bröckeln unter dem Einflusse unwiderleglicher Thatsachen die allerunterſten Stufen ab. Aber man bleibt dabei nicht stehen; immer entschiedener tritt die Absicht — und zwar gerade auf Seiten der Staatsregierung hervor, die Klassensteuer aufzuheben oder zu erleichtern, ja mit der Erleichterung sogar in die unteren Stufen der Einkommensteuer hinüberzugreifen.

Man folgt damit dem Beispiel der praktischen Engländer, deren Einkommensteuer seit einem Jahrhundert auf die Heranziehung der kleinen Leute verzichtet hat. Man bethätigt damit theils die Erkenntniß von den formellen Schwierigkeiten einer Personalbesteuerung der unteren Klassen, theils die Empfindung der sachlichen Gerechtigkeit, welche die unteren Klassen durch die andersartigen Steuern in der Gesammtprogression der Steuerbelastung hinreichend betheiligt findet.

Die fernere Entwicklung dieser Progression, die verschiedene Belastung des fundirten und des nichtfundirten Einkommens, alles in allem eine *fortschreitende Verwirklichung der Gerechtigkeit* in der angemessenen Belastung der verschiedenen Steuerkräfte, aber als unentbehrliche Handhabe für diesen Zweck ein gründlich *verbessertes Einschätzungswesen* — dieses reiht sich an die bisherigen Reformbestrebungen als nothwendige Folge an.

Die Schwierigkeiten einer ausgiebigen *Belastung der größeren Einkünfte* durch die anderen Formen der Besteuerung, welche wir kennen lernen werden, müssen uns immer wieder darauf zurückführen, daß in der Richtung jener Entwicklung der hauptsächliche Beruf der Subjektsteuer liegt, der Beruf des neuen Zeitalters, in welchem sie die älteren Ansätze der Kopfsteuer und Klassensteuer abgeworfen hat, um sich desto kräftiger nach oben hin zu entwickeln.

Digitized by Google

§. 337. Neben dieser sozialpolitischen Bedeutung hat die Fortbildung der Einkommensteuer noch einen anderen Beruf. Es ist die Beweglichkeit, welche für die von Jahr zu Jahr wechselnden Finanzbedürfnisse die erforderliche Geschmeidigkeit und Ergiebigkeit enthält.

Die englische Einkommensteuer ist auch in dieser Hinsicht ein lehrreicher Vorgang für uns. Allerdings knüpft bei ihr diese positive Eigenschaft zugleich an ihre so zu sagen negative Seite an, an den Umstand, daß sie ins Leben getreten ist als eine außerordentliche, jährlich je nach Bedarf zu normirende, wenn möglich ganz zu entbehrende Steuer. Indessen diese negative Seite ist durch die thatsächliche Entwicklung eines halben Jahrhunderts anscheinend überwunden und die positive Brauchbarkeit für jährlich nach oben hin schwankende Bedürfnisse seit vielen Jahren erprobt worden.

Die Gründe für diese Bedeutung der Einkommensteuer liegen in ihrer eigenthümlichen Beschaffenheit, im Unterschiede von den anderen Steuern. Die Objektsteuern sind zu spröde, um eine derartige Beweglichkeit vertragen zu können; die Bestimmtheit und verhältnißmäßige Festigkeit des Steuersatzes ist es, was sie auszeichnet — theils überhaupt auszeichnet, theils doch wenigstens für die gegebenen Empfindungen der Steuerpflichtigen auszeichnet. Eine jährlich nach Bedarf stark wechselnde Höhe der Steuer würde bei dem entfernteren Verhältnisse der Objektsteuer zur Steuerfähigkeit leicht Härten erzeugen, welche durch das Wesen der Subjektsteuer gemildert werden. Noch weniger eignen sich für diesen Zweck die Verkehrssteuern und die Verbrauchssteuern. Beide Gattungen sind der Mehrzahl nach auf Vorgänge gelegt, die den Charakter der „Freiwilligkeit" tragen. Eine Erhöhung der Steuersätze kann leicht das Gegentheil von dem zur Folge haben, was die Absicht ihrer Einführung bei einem gesteigerten Finanzbedarf ist; der Verkehr, der Verbrauch schrumpfen unter dem Druck der höheren Steuersätze zusammen. Dazu ist hier noch mehr als bei den Objektsteuern eine jährlich schwankende Normirung der Sätze eine Belästigung, die man vermeiden soll. Der Gang des Geschäftslebens, die Preisbildung des Marktes, die wünschenswerthe Gestaltung der Steuerzuwälzung auf die Konsumenten, müssen dadurch empfindlich gestört werden.

Es ist die Einkommensteuer, diese allerdings in entsprechender Reife der Ausbildung, welche den Beruf hat, die Beweglichkeit und Dehnsamkeit des Steuersystems herzustellen, dadurch die offene und versteckte Defizitwirthschaft zu beseitigen, die ewig wiederkehrenden Anleihebedürfnisse bei jedem noch so mäßigen „außerordentlichen" Finanzbedarf zu beseitigen*).

*) Gladstone sagt darüber in seiner Budgetrede vom 18. April 1853: „Die allgemeine Auffassung der Königlichen Regierung von der Einkommensteuer ist die, daß

Digitized by Google

§ 338. Die Objektsteuern (Ertragssteuern) entspringen einerseits den Schwierigkeiten der Entwicklung, durch welche das Steuerwesen hindurch geht, Hand in Hand mit den Entwicklungen des staatsbürgerlichen Verhältnisses zu der finanziellen Pflichterfüllung; sie sind demzufolge eine Stufe unvollkommener Einschätzung der Steuerfähigkeit, unter Umständen wo die Reife für die vollkommenere Einschätzung noch nicht vorhanden, die „Willkür" der Einkommensteuer gefürchtet, die Augenfälligkeit der Ertragsschätzung gepriesen wird. Andererseits sind die Objektsteuern eine aus dem Wesen der Beziehungen zwischen Einzelhaushalt und Staat (Reich, Gemeinde) hervorgehende gerechte Form des Entgeltes unter Umständen, wo es sich darum handelt, eine Gerechtigkeit des Entgeltes zu verwirklichen, bei welcher die Steuerkraft des Subjekts nicht in Frage steht.

Während aus der Natur der Subjektsteuer folgt, daß sie das Einkommen der steuerpflichtigen Persönlichkeit in seiner Gesammtheit faßt, mag sie nun mit einer embryonischen Form sich begnügen oder zu einer entwickelteren Gestaltung durchgebildet sein — liegt es in der Natur der Objektsteuern, daß sie den einzelnen Objekten (Erträgen) nachgeht, deren gleichmäßige Besteuerung nur dann mit dem Wesen der Steuer gegeben ist, wenn das Ziel dasselbe ist wie dasjenige, welches der Subjektsteuer vorschwebt. Das klassische Beispiel dafür ist die englische Einkommensteuer, welche sich auf die fünf Gattungen von Erträgen aufbaut, welche aber, wie wir wissen, in Wahrheit eine Subjektsteuer ist und sein will (§ 311).

Wenn die Objektsteuer wahre Objektsteuer ist, bleibt es zunächst eine offene Frage, ob den eigenthümlichen Beziehungen gewisser ertragbringender Objekte zu dem Gemeinwesen, im Unterschiede von anderen ertragbringenden Objekten und deren Beziehungen zu dem Gemeinwesen, durch eine besondere Objektsteuer nachgegangen werden soll. Aus historischen Gründen wie aus fortdauernden Ursachen der Gerechtigkeit wird diese Frage bejaht (in Preußen, Frankreich u. s. w.) im Hinblick auf die Erträge des Grundbesitzes in Stadt und Land — aus historischen Gründen, wegen seiner vorwaltenden Bedeutung im Kreise der Arten des Vermögensbesitzes und wegen seiner augenfälligen Faßbarkeit; aus fortdauernden Gründen, wegen des eminenten Zusammenhanges zwischen Grundbesitz und Gemeinwesen in dessen verschiedenen Gliederungen.

Die Frage, ob überhaupt, ob in gleichem Umfange andere Vermögens-

---

sie ein Werkzeug von gigantischer Kraft ist für große nationale Zwecke" (an engine of gigantic power for great national purposes). Gladstone's Speeches, London 1870, p. 308.

Digitized by Google

erträge zur Objektbesteuerung herangezogen werden, knüpft sich an die voraufgehende Frage an. Daß andere Objekte überhaupt besteuert werden in einer Volkswirthschaft, welche neben dem Grundbesitz andere Vermögensformen von Bedeutung entwickelt hat, leuchtet von selber ein. Wenn sie niedriger besteuert werden als der Grundbesitz, so mögen die eminenten Beziehungen des Grundbesitzes zu dem Gemeinwesen eine sachliche Rechtfertigung sein, welche auf die Dauer Stich hält. Dagegen ist der blos technische Unterschied der leichteren Faßbarkeit des Grundbesitzes im Gegensatze zu Gewerbe, Handel, Kapitalrentenbezug keine abschließende Erledigung der Sache, vielmehr die Aufforderung zu fortschreitenden steuertechnischen Verbesserungen, deren Aufgabe es ist, auch diese Erträge zu fassen.

Ob man die Grundsteuer in ihrer Gestaltung als Ertragssteuer für ein Mittel zur symptomatischen Heranziehung der Steuerkraft hält, oder ob man sie nach ihrem Berufe als Objektsteuer zum Entgelte der besonderen Vortheile des Gemeinwesens bestimmt glaubt, in jedem Falle trifft etwas Aehnliches für die Gewerbesteuer, Handelssteuer, Kapitalrentensteuer zu. Das preußische Steuersystem zeigt hier eine Lücke, welche nur zum Theil durch die historischen und theoretischen Gründe der Grundsteuer ausgefüllt wird, während die Gerechtigkeit unbefriedigt bleibt, welche von großen gewerblichen Anstalten u. dgl. eine angemessene Theilnahme an den Lasten der Gemeinde u. s. w. verlangt.

§ 339. Die relative Bedeutung der Objektsteuern ist durch die neuere Entwicklung des Verkehrslebens in den Vordergrund gerückt worden, ungefähr zur selben Zeit, da die Wissenschaft deren Unzulänglichkeit für die Zwecke der Subjektbesteuerung durchschaute*).

Indem nämlich durch die Beweglichkeit des modernen Lebens eine immer größere Zahl von solchen Beziehungen des Einzelhaushalts zu den öffentlichen Haushaltungen geschaffen wurde, welche das Subjekt der Wirthschaft räumlich von den Objekten der Wirthschaft (Besteuerung) trennten, entstanden ebenso zahlreiche Forderungen der Gerechtigkeit, diesem räumlichen Auseinanderfallen des Subjekts und des Objekts durch entsprechende Unterscheidung der Steuerpflicht des Subjekts und des Objekts nachzugehen (§§ 223—228).

Die Entwicklung der Verkehrsmittel muß offenbar Tendenzen der räumlichen Zerstreuung befördern, für welche bereits die alte Zeit

*) Schriften des Vereins für Sozialpolitik XII, XIV, 1877, 1878.

Digitized by Google

(§ 297) sowohl die Erfahrung als auch die entsprechenden Steuereinrichtungen in ihren Objektsteuern suchte*). Es muß immer öfter sich wiederholen, daß Grundbesitz, Gewerbebetrieb, Geschäftsbetrieb überhaupt in einer anderen Gemeinde sich befinden als die Wohnung der Subjekte, zu welchen diese Objekte gehören. Für die kommunale Entwicklung, die hier in Frage kommt, deute ich nur auf die typische und am meisten kennzeichnende Erscheinung der allmäligen Entvölkerung der City von London an Einwohnern, welche darin ihren Familienhaushalt haben, Hand in Hand mit einem mächtigen Aufschwunge des Geschäftslebens der City.

Intensiv und extensiv, nach Masse und Mannigfaltigkeit, nehmen diese Fälle zu. Gegenüber den Kommunen, gegenüber den größeren kommunalen Verbänden (Kreisen, Provinzen), gegenüber den Staaten und Reichen entsteht ein Bedürfniß der Auseinandersetzung zwischen Individuum und öffentlicher Haushaltung, für welches die Objektsteuern eine angemessene Form der Befriedigung sind.

§ 340. Und nicht blos durch die Entwicklung der Verkehrsmittel, sondern auch durch andere Entwicklungen der heutigen Volkswirthschaft mehrt sich die Zahl der Veranlassungen, welche zu demselben Bedürfniß hinführen. Es giebt Unternehmungsformen, welche darauf angelegt sind, den Ort, an dem das durch sie in Gang gebrachte Unternehmen seine Thätigkeit entfaltet, von dem Aufenthalte und dem Berufsleben derjenigen Persönlichkeiten unabhängig zu machen, die ihr Vermögen für das Unternehmen einsetzen. Die Aktiengesellschaften sind die hauptsächliche Art unter diesen Unternehmungsformen. Sie sammeln aus den verschiedensten Händen und mit fortschreitendem Umsatze der Werthpapiere von immer entfernteren Punkten her die großen Kapitalsummen, welche für gewisse Erwerbsgeschäfte mit konzentrirtem Kapitalbedarf erforderlich sind.

Dadurch entsteht immer häufiger eine Trennung des Ortes, in welchem die Kapitalanlage erwerbend auftritt, von denjenigen Orten, an welchen die Antheilsbesitzer dieser Kapitalanlage ihren Wohnsitz haben. Und hiemit entsteht eine Reihe von Fällen, wo Subjektbesteuerung und Objektbesteuerung auseinanderfallen, weil verschiedenartige Ansprüche verschiedener Staats- und Kommunalverbände im Steuerwesen sich geltend

*) Vgl. das in der Anmerkung S. 385 nach K. H. Lang über die „walzenden Grundstücke" u. s. w. Angeführte.

Digitized by Google

machen. Das Eisenbahnunternehmen der Aktiengesellschaft mit seiner ausgedehnten räumlichen Unterlage tritt nothwendiger Weise zu den Gemeindeverbänden, in welchen es seine Bahnhöfe, Werkstätten u. s. w. hat, in wichtige Beziehungen, die gerechter Weise einen Entgelt verlangen, unabhängig davon, ob und welcher Erfolg für die (subjektiven) Einkommensverhältnisse der Antheilsbesitzer die Anlage und der Betrieb der Eisenbahn haben mögen. Die Fabrik, ob sie dreißig oder eins vom Hundert Jahresgewinn für die Aktionäre abwirft, verursacht in jedem Falle durch Abnutzung der Straßen dem, zum Unterhalte derselben verpflichteten, öffentlichen Verbande Kosten, zieht öfters in ihren Arbeitern neue Lasten für die kommunale Armenpflege und Schulen herbei, für welche sich das gewerbliche Unternehmen der Gemeinde (der Provinz u. s. w.) erkenntlich zu erweisen hat wie für Geschäftsauslagen, die sonst im Interesse des Unternehmens gemacht werden.

Hier ist die Objektsteuer am Platze — während das Eintreten der Subjektsteuer entweder überhaupt nicht in Frage steht, weil ein Gewinn nicht erzielt wird, oder aber die zu erhebende Subjektsteuer denjenigen Gemeinden u. s. w. zukommt, in welchen die Persönlichkeiten leben, welche den Gewinn empfangen.

Zu unterscheiden von dieser zwiefältigen Besteuerung der Aktiengesellschaft, bei welcher zwei verschiedene Steuergründe und daher Steuerarten Platz greifen, ist jene andere, welche dem Prinzipe nach als eine Doppelbesteuerung und nur thatsächlich als eine einmalige Besteuerung erscheint, weil aus steuertechnischen Gründen der Gesetzgeber durch die Besteuerung der Aktiengesellschaft dasjenige einholen will, was ihm bei der Besteuerung der einzelnen Subjekte der Aktiengesellschaft nicht gelungen ist. In dieser Weise wollte der Steuerreformentwurf der preußischen Regierung von 1883 (nach dem Vorbilde des sächsischen Gesetzes) den Gewinn der Aktiengesellschaft besteuern, um einen Ersatz zu schaffen für die Lücken der Steuereinschätzung der Aktienrenten (und ähnlicher Einkünfte), welche schon durch das Gesetz vom 1. Mai 1851, nur leider mit geringem Erfolge, verlangt worden war. Man wollte also steuertechnisch einholen, was thatsächlich nur eine einmalige Subjektsteuer war, durch eine Maßregel, die prinzipiell eine zweimalige Besteuerung desselben Einkommens war*).

Bei den „Genossenschaften" (im engern Sinne) liegt die Sache zum Theil analog. Aber nur zum Theil. Die verwickelte Frage, ob die

*) Ueber die Gesetzgebung der deutschen Staaten vgl. Finanzarchiv 1885, 317 ff., 1886, 803 ff., ferner 1888, 1009 ff.

Digitized by Google

Genossenschaft gleich der Aktiengesellschaft eine Erwerbsgesellschaft sei und die für Erwerbsgesellschaften bestehenden Steuern zu entrichten habe, bringt eine eigenthümliche Schwierigkeit hinzu*).

§ 341. Verwandt mit den Objektsteuern, zum Theil dazu berufen, eine ähnliche Aufgabe zu erfüllen wie diese, sind die Verkehrssteuern. Sie sind auf einzelne Erwerbsakte gelegt, welche in mannigfaltigen Formen durch das Verkehrsleben hervorgerufen werden, bei wachsendem Verkehr in Gattung und Menge beständig sich vermehren.

Sie unterscheiden sich von den Objektsteuern dadurch, daß sie sich nicht an die regelmäßig wiederkehrenden Erträge wenden, sondern an die im Erwerbsleben vorkommenden Rechtsgeschäfte (Kauf, Pacht, Miethe, Darlehen, Assekuranz, Erbschaft, Schenkung), aus deren Eintreten die Steuergesetzgebung die Erzielung von Erträgen und Einkünften folgert.

Die Bezeichnung dieser Steuergattung, ihre Begründung, ihre systematische Einordnung sind bisher noch schwankend geblieben. Der Schritt, welchen Lorenz von Stein**) in ihrer Behandlung über K. H. Rau***) hinaus thut, ist bezeichnend für die ganze Stellung Stein's zu der Finanzwissenschaft Rau's — eine nothwendige Zersetzung der alten Doktrin, die doch noch weit entfernt ist von einem positiven Abschluß und einer Klärung ihrer Systematik.

Aber unwiderruflich ist die Auflösung des wissenschaftlich nicht mehr haltbaren Begriffes der Stempelsteuern oder gar der Stempelgebühren†). Der Stempel hat sich als eine gemeinsame technische Form für Steuern und für Gebühren, und wiederum für verschiedene Arten von Steuern — Verkehrssteuern wie Verbrauchssteuern — erwiesen. Die Schwierigkeit für die wissenschaftliche Unterscheidung, aber nicht die Haltbarkeit des alten Begriffes wird vergrößert durch die Beobachtung, daß manche Stempelabgaben das Wesen von Gebühr und Steuer in sich vermischen, daß andere Stempelabgaben auf einem zweifelhaften Grenzgebiete von Verkehrssteuer und Verbrauchssteuer (Abgabe von Frachtbriefen, Eisenbahnfahrkarten — Transportmittelsteuer) sich bewegen.

*) Ueber die Kontroversen im Zusammenhange mit der deutschen und österreichischen Gesetzgebung vgl. Schanz, Finanzarchiv 1886, 674—762. Lewald, Finanzarchiv 1886, 805. von Myrbach, Finanzarchiv 1888, 674—720.

**) Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 5. Aufl. 1886. Zweiter Theil, 2. Abtheilung, S. 210—226.

***) Vgl. oben § 280.

†) Vgl. Rob. Friedberg, Zur Theorie der Stempelsteuern. Conrad's Jahrbücher 1878, S. 69—94. Derselbe, Die Börsensteuer, 1875.

Digitized by Google

Während hier für die Wissenschaft noch ein offenes Feld zur Uebung des Scharfsinnes daliegt*), scheint auch in der ferneren Entwicklung des Steuerwesens auf lange hinaus Raum zu bleiben für den Gebrauch der Verkehrssteuern. Dieselben erscheinen mir (in wesentlicher Uebereinstimmung mit Ad. Wagner) als ein Ergänzungsmittel der Erwerbsbesteuerung, sowohl der Subjektsteuern als der Objektsteuern, einer Ansicht des Steuerwesens folgend, welche, in den Zielen idealistisch, in den Mitteln realistisch, die Schattenseiten jeder einzelnen Steuergattung erkennt und bei den Schwierigkeiten ihrer allmäligen Beseitigung von der Nothwendigkeit einer Ergänzung durch andersartige Steuern durchdrungen ist. Es ist nicht einmal die Gewißheit, sondern blos die Hoffnung, das Bemühen bei der Ausarbeitung der Einzelheiten des Steuersystems, welches eine wechselseitige Ausfüllung der Lücken, ein Zusammenpassen der ausspringenden und einspringenden Ecken der Besteuerung anstrebt.

Allerdings ist durch einen solchen Standpunkt nicht ausgeschlossen, vielmehr gefordert eine fortschreitende Kritik im Sinne der Klärung der bestehenden Verkehrssteuern unter dem Einflusse des theoretischen Denkens. Nur soll auch hier die Bedeutung des historisch Gewordenen nicht unterschätzt werden; wie wir denn an den Verkehrssteuern Frankreichs für den Immobiliarverkehr Beispiele kennen gelernt haben (§ 283), welche ebenso sehr die Macht der Gewohnheit bezeugen, wie sie als Ergebniß eines wissenschaftlichen Steuersystems sich nicht wohl denken lassen.

§ 342. Ob man eine besondere Gattung der „Anfallssteuern" neben den Verkehrssteuern (mit Ad. Wagner) konstruirt, oder ob man, wie es mir nicht unangemessen scheint, dieselben unter die Verkehrssteuern mit begreift — in jedem Falle haben wir an dieser Kategorie eine vorzugsweise begründete, für die fernere Zukunft bedeutsame Richtung der Besteuerung.

Während nämlich in der Mannigfaltigkeit der anderen Vorgänge, welche durch die Verkehrssteuern getroffen werden, Geschäfte des entgeltlichen Verkehrs in Frage stehen, die rationeller Weise nicht mehr als eine Vermuthung und auch nur eine rückhaltvolle Vermuthung des dadurch bekundeten steuerfähigen Gewinnes zulassen — liegt es in dem Wesen der Erbschaften und Schenkungen, als unentgeltlicher Verkehrsakte, daß dieselben an sich schon einen Zusatz am Vermögen bedeuten,

*) Ad. Wagner, Finanzwissenschaft II, 439—480.

Digitized by Google

welcher zwar qualitativ verschieden sein kann, je nach den wechselseitigen Beziehungen der betheiligten Parteien, aber doch in jedem Falle ein wirklicher Vermögensgewinn bleibt.

Wenn nun auch die sonstigen Verkehrssteuern sich, nach dem Vorbilde der Ertragssteuern, einigermaßen mit der ihnen zugewiesenen Stellung begnügen können, daß sie Vorgänge des Erwerbslebens belasten, die noch keinen Schluß auf einen in irgend welchem Verhältnisse dazu stehenden Gewinn gestatten, weil ja auch die Ertragssteuern in der einen ihrer Richtungen, ähnlich den verauslagten Produktionskosten, nur eine Gegenleistung für gewisse öffentliche Veranstaltungen fordern, ohne danach zu fragen, welches der Gewinnerfolg für die Haushaltung des Steuerpflichtigen ist — so greift gegenüber Erbschaften und Schenkungen doch ein viel günstigeres Verhältniß der Besteuerung Platz, weil eben nicht nur jene einseitige Beziehung der Objektbesteuerung Anwendung findet, sondern viel mehr als das, ein leicht faßbarer Zusammenhang zwischen dem besteuerten Vorgange und der Steuerkraft des pflichtigen Subjekts.

§ 343. Eine Mittelstellung nimmt diejenige Kategorie ein, welche von Ad. Wagner in die Steuerlehre eingeführt und als vorzugsweise bedeutsam empfohlen worden ist — die Besteuerung der Konjunkturgewinne.

Aus dem einen Standpunkte erscheinen sie als eine Schenkung des Zufalls, dem Einzelnen unter Umständen in den Schoß geworfen, welche einen problematischen Punkt in jeder auf private Gewinnlust gestellten Volkswirthschaft beleuchten. Die Besteuerung dieser Gewinne erscheint dann nicht blos als eine einfache Folgerung aus den anerkannten Grundsätzen der Besteuerung, wie es bei der Erbschaftssteuer der Fall ist, sondern als eine sozialpolitische Maaßregel der Versöhnung einer ausgleichenden Gerechtigkeit mit den harten Dissonanzen des heutigen Verkehrslebens. Man kennt Lassalle's um grelle Farben nicht verlegene Auseinandersetzung von dem Wesen der Konjunktur*) — von den „als rohe Naturmacht auftretenden gesellschaftlichen Zusammenhängen".

Dies ist der eine Standpunkt. Es gibt indessen noch einen anderen.

Die Spekulation ist nicht blos, wie Lassalle behauptet, „ein Rathen auf die Wirkungen, welche die unwißbaren Umstände hervorbringen werden". Sie ist mehr als das. Sie ist der Kampf der mit Kenntniß der wißbaren Umstände ausgerüsteten Intelligenz gegen die rohe Naturmacht des Zufalls.

*) Kapital und Arbeit (1864) 1. Kapitel.

Digitized by Google

Dieser Kampf vollzieht sich in Gestalt von Kaufverträgen, in welchen sich zwei Parteien mit entgegengesetzten Folgerungen aus den wißbaren Umständen gegenüberstehen und so schon von vorneherein die Ungewißheit der Vorausberechnung und des darauf gestützten Erfolges in ihrem Gegensatze beweisen. Diese des Erfolges nicht sicheren Kaufverträge sind es aber, auf welche sich die Besteuerung richtet, wenn sie im Sinne der Verkehrsbesteuerung im Allgemeinen, der Konjunkturgewinnstbesteuerung im Besonderen wirksam werden will. Gerade die Anerkennung der Naturmacht des Zufalls über die Anstrengungen der menschlichen Voraussicht in der Spekulation führt zu der Konsequenz, den Erfolg jener Rechtsgeschäfte als zweifelhaft, dem erwarteten Gewinne gegenüber als neutral aufzufassen. Nur derjenige Theil der Geschäfte, welcher zu einem Gewinne geführt hat, und dieser natürlich erst auf Grund der erzielten Gewinne, könnte Gegenstand einer besonderen Besteuerung werden, nach Art der Erbschaftssteuer — vorausgesetzt, daß technisch die Mittel verfügbar wären, eine solche Steuer durchzuführen, wie sie thatsächlich nur verfügbar sind in der Gestalt der Subjektsteuern, der Besteuerung des Einkommens und Vermögens, aber nicht in der Gestalt der Verkehrsbesteuerung.

§ 344. Das Problem scheint leichter zu sein dann, wenn das Doppelspiel zweier spekulativer Ziele, des Steigens und des Fallens der Preise, durch die Natur des Verkehrsobjekts ausgeschlossen ist, wenn die Naturgewalt des Zufalls zurückgedrängt ist durch ein ausnahmsweises Uebergewicht der wißbaren und gewußten Umstände, welche sich an dieses besondere Objekt knüpfen. Hier erscheint die Entwicklung des Werthes, aus welcher die „Konjunkturgewinne" den einzelnen Privaten zufallen, als eine einheitliche, konstante Reihe des Werthzuwachses, und hier eröffnet sich eine bequemere Gelegenheit, eine durchführbare und gerechte Steuer auf die Rechtsgeschäfte selber zu legen.

Die Werthentwicklung des Grundbesitzes hat öfters, unter günstigen Bedingungen der umgebenden Volkswirthschaft, den Eindruck gemacht, als ob hier der Schauplatz einer solchen Entwicklung sei. Im großen Zuge einer fortschreitenden Produktivität und Bevölkerung, zumal in den Brennpunkten der wirthschaftlichen Kultur, in den großen Städten und in deren Umgebung, in den stadtähnlich werdenden Industrieländern, hat man einen Zuwachs des Grundwerthes beobachtet, der nicht nur nach seinem absoluten Betrage, sondern auch nach dem stetigen Gange seiner Fortentwicklung das Gegentheil jenes vom Zufall beeinträchtigten Doppel-

Digitized by Google

spiels des Steigens und Fallens zu sein schien. Schlagend zumal erscheinen die Beispiele aus den heutigen Millionenstädten von der Werthsteigerung der Baustellen im Laufe von Jahren, Jahrzehnten, Jahrhunderten — immer stetig auf dasselbe Ziel gerichtet.

Auch hier indessen ist die bequeme Stelle für die Verkehrsbesteuerung nicht in der Art zu finden, wie man erwarten, wie man wünschen möchte.

Denn erstens ist es nicht richtig, daß die im großen Zuge beobachtete Stetigkeit und Werthsteigerung in der Einzelheit der Fälle und der näheren Analyse sich wiederfindet. Es mag theoretisch sichergestellt sein, praktisch hinreichend erprobt sein, daß unter bestimmten begünstigenden Umständen die Werthentwicklung der Grundstücke nach oben hin im großen Ganzen der Geschichte Stich hält; aber die Besitzverhältnisse, zumal in einer heutigen Volkswirthschaft, sind nicht auf Jahrhunderte, oft nicht auf Jahrzehnte eingerichtet; die Bewegung der Werthe im Laufe kürzerer Zeiträume ist das, was für die Besitzer entscheidet, ist das, worauf die Absicht des Grunderwerbs in zahlreichen Fällen gerichtet ist. Innerhalb dieser kürzeren Zeiträume aber beobachten wir (und gerade in den heutigen Zuständen der Landwirthschaft Großbritanniens, Deutschlands u. s. w.) zum mindesten ein Stocken der Werthentwicklung, theilweise einen Rückgang. Dadurch wird der Grundsteuerwerth in die Reihe anderer Güter hinabgedrückt, auf deren Fallen und Steigen man rechnen muß.

Zweitens aber treibt die begründete Erwartung eines vorwaltenden Zuges zur Werthsteigerung der Grundstücke — wie es ja in einer heutigen Großstadt von der Art Berlins unzweifelhaft der Fall ist — zu einer ebenso verbreiteten Neigung, von diesen „wißbaren Umständen" Gewinn zu ziehen. Die Preise, welche in den gegenwärtigen Kaufverträgen für eine Baustelle unter solchen Umständen gezahlt werden, enthalten sehr begreiflichermaßen in sich selber schon den Gegenwerth des allgemein erwarteten, vorausberechneten Werthzuwachses. Das Maaß dieser Erwartungen ist je nach den Zeitläuften im Anschwellen oder im Nachlassen; aber immer ist es — weil eben der Werthzuwachs eine allgemein angenommene Thatsache der Zukunft ist — wirksam. Daraus folgt, daß nicht erst gewisse günstige Wendungen der Bevölkerungszunahme, Industrie u. s. w. die Steigerung veranlassen, sondern daß jeder gegenwärtige Preis diese Wendungen vorwegnimmt. Je größer die Zahl der betheiligten Spekulanten, je entwickelter die Spekulation, um so lebendiger ist das Wellengekräusel dieser Werthbewegung, desto schwieriger aber auch als Folge davon der Schluß auf einen Konjunkturengewinn aus der Thatsache des Kaufvertrags.

Es ist gleichwohl denkbar, daß der erwiesene Gewinn aus dem

Digitized by Google

Verkauf eines städtischen oder ländlichen Grundstückes zum Gegenstande der Besteuerung gemacht werde, ähnlich wie der Gewinn aus einer Erbschaft oder aus dem Lotteriespiel besteuert wird. Auch läßt sich nicht leugnen, daß durch die Oeffentlichkeit von Kauf und Verkauf der Grundstücke eine leichtere Handhabe für den Nachweis eines solchen Gewinnes geboten ist, als bei den Gewinnen des sonstigen Verkehrslebens. Indessen ständen dem die folgenden Bedenken entgegen.

Einmal würden sich mühsame Kontrolmaßregeln an jeden Kauf und Verkauf von Grundstücken knüpfen, deren Aufgabe es sein müßte, aus den individuellen Umständen des Falles Klarheit über einen etwa erzielten Gewinn zu erreichen. Wie lästig dieselben für die Staatsbehörden und für die Privaten wären, ob sie zum Ziele führen würden, mit welchen Täuschungen sie zu kämpfen hätten, wäre eine Aufgabe wesentlich der praktischen Erfahrung.

Dann aber würde selbst das relative Gelingen einer Besteuerung der Grundstücksgewinne leicht als eine Anomalie oder Einseitigkeit erscheinen (als welche die bestehenden Lasten des Grundeigenthums gar zu oft erscheinen) gegenüber der Lücke einer gleichartigen Besteuerung für die Gewinne aus dem sonstigen Geschäftsverkehr. Die Ausfüllung dieser Lücke aber möchte den größten Schwierigkeiten begegnen, weil für den sonstigen Verkehr ähnliche Einrichtungen der Oeffentlichkeit erst zu schaffen wären und zwar für den Steuerzweck erst zu schaffen wären, wie sie für den Grundstücksverkehr auch ohne den Steuerzweck herkömmlich bestehen und nach dessen Natur selbst bei der gegenwärtigen Beweglichkeit des Verkehrslebens sich durchführen lassen; während die rückhaltlose Aufdeckung der sonstigen Geschäfte vor der Behörde zum Zwecke der Besteuerung ein Maaß des Eindringens in die Privatverhältnisse zur Folge haben würde, welches über alle heutigen Gewohnheiten der Steuerverwaltung weit hinausginge und daher in seiner Weise als eine einseitige Härte empfunden werden müßte. Die Künste der Umgehung derartiger Steuermaßregeln blieben ohnehin ein Problem für sich.

§ 345. Wenn hienach der an sich berechtigte Gedanke, dem aleatorischen Element in den Gewinnen des heutigen Verkehrslebens nachzugehen und durch angemessene Besteuerung beizukommen, auf dem gesuchten Wege der Verkehrssteuer schwer oder gar nicht durchzuführen ist, so weisen die Schwierigkeiten dieses Weges mit desto größerer Kraft auf einen anderen, einen gangbaren Weg.

Wir haben früher schon (§ 243) auf die Lücke der Gesetzgebung

Digitized by Google

hingewiesen, welche sich, sei es in der Gesetzgebung (Preußen), sei es in der Handhabung des Steuergesetzes (Schweiz) findet, daß man den unter dem Einflusse der städtischen Entwicklung mächtig steigenden Grundwerth der benachbarten Ländereien ebensolange die Wohlthat der scheinbaren (oder nicht einmal scheinbaren) landwirthschaftlichen Nutzung genießen läßt in der Besteuerung des blos landwirthschaftlichen Ertrages, als die Verwandlung in ein städtisch bebautes Grundstück noch nicht vor sich gegangen ist, daß man — um im Sinne der preußischen Steuergesetzgebung (§ 306) zu reden — ein vorstädtisches Grundstück aus dem Grundsteuerkataster in das Gebäudesteuerkataster erst dann überträgt, wenn dasselbe mit einem Gebäude bedeckt ist, daß es eine Steuer für die Baustelle, die noch nicht mit einem Hause bedeckt ist, nicht giebt, gleichviel, wie hoch ihr wahrer Werth ist, gleichviel, wie sehr sie ein durch zähes Abwarten dem Wohnzwecke vorenthaltener Raum ist.

Gegen die Gerechtigkeit, welche hier gefordert wird, beweist es nichts, daß man in einem einzelnen Falle den guten Willen in ungeschickter Weise hat Gestalt gewinnen lassen*). Es kommt darauf an, der Gerechtigkeit in geschickterer Weise zu dienen, als es in der Karrikatur der Gesetzgebung in einem Staatswesen von einigen Quadratmeilen, wo Kaufleute sich nach dem Zuge ihrer Interessen die Gesetze machen, zu erwarten ist; denn ein spannelanger Wagen, sagt Aristoteles, ist gar kein Wagen.

Indessen nicht blos die Grundstückswerthe stehen in Frage; die Lücke, welche wir hier bemerken, weist ebensosehr auf die nothwendigen Reformen unserer Einkommensteuergesetzgebung hin. Hier sind große Aufgaben noch zu erfüllen**). Sie hängen mit dem zusammen, was wir über dieses Gebiet angesichts der preußischen Gesetzgebung bereits gesagt haben (§§ 317—322) und weiter unten noch zu sagen haben werden. Sie führen zum Theil auf eigenartige, ergänzende Steuereinrichtungen, welche darauf berechnet sind, die konzentrirten Gewinnmassen des aleatorischen Erwerbes mit eigenthümlichen Steuerreformen zu erfassen.

Also wesentlich Subjektbesteuerung als Mittel zur Herstellung der hier vermißten Gerechtigkeit ist es, was für den Zweck geeignet ist.

§ 346. Die Verkehrssteuern im engeren Sinne (mit Ausschließung der „Anfallbesteuerung" im Sinne von Ad. Wagner) zeigen in

*) Vgl. das Gutachten G. Hanssen's über das bremische Gesetz und die Superarbitrien (Bremen 1877). Dazu Finanzarchiv 1884, 100 ff.

**) Conrad's Jahrbücher 1885, 24—45: Ein Wort zur Börsensteuer (auch in meinen „Nationalökonomischen Studien" 1886).

Digitized by Google

den Gegenständen, auf welche sie sich richten, den historischen Entwicklungsgang, den wir auch an anderen Steuerarten kennen.

Aehnlich wie unter den Ertragssteuern die Grundsteuer voransteht und voraufgeht wegen der hervorragenden Bedeutung des Grundbesitzes in seinen Beziehungen zum Gemeinwesen, wegen des Zurücktretens anderer Ertragsobjekte auf früheren Stufen der Volkswirthschaft, wegen der Augenfälligkeit seines Vorhandenseins im Unterschiede von anderen Vermögensbestandtheilen — ähnlich ist es auch bei der Verkehrsbesteuerung der Immobilienverkehr, welchem zuerst und am wirksamsten die Aufmerksamkeit sich zuwendet, welchem fortdauernd ein oneroser Vorzug in der Belastung gegen die anderen Verkehrsobjekte zu Theil wird.

In einem Staatswesen, in welchem der Trieb nach Neuerungen sich mit Vorliebe an den Verfassungsformen sättigt, um in den Gebieten der Verwaltung desto zäher am Alten zu haften, — in Frankreich beobachten wir auch heute noch eine Belastung des Grundstücksverkehrs, welche durchaus ein Bild jener älteren Besteuerungsweise darbietet. In derselben vermischen sich obenein, wie es in dem Wesen des feudalen Staats begründet ist, privatrechtliche Abgaben mit öffentlich rechtlichen.

Der Gegensatz des Historischen zu dem Rationellen ist hier ein auffallend großer. Die Evidenz der Thatsache ist steuertechnisch erwünscht, hat aber mit der Gerechtigkeit nichts zu thun. Die daraus gefolgerte präzipuale Belastung ist berechtigt nur dann, wenn nicht durch andere Steuerarten hinreichend für diesen — an sich berechtigten — Zweck gesorgt ist. Die Härte einer erheblichen Besteuerung des Umsatzes könnte (im Sinne einer Besteuerung des „Konjunkturengewinnes") unter Voraussetzung entsprechend starker und konstanter Werthsteigerungen des Grundbesitzes allenfalls vermieden werden; aber die Schwierigkeit liegt in der Voraussetzung, die hier gemacht wird, weil dieselbe theils überhaupt nicht, theils nicht in der zureichenden Dauerhaftigkeit und Allgemeinheit Platz greift.

Die Tendenz der neueren Gesetzgebung geht daher auf Ermäßigung der historisch überkommenen Verkehrsbesteuerung des Grundeigenthums.

§ 347. Das Bedürfniß der ausgleichenden Gerechtigkeit, die Entwicklung des beweglichen Vermögens und des darauf gestützten „Mobiliarverkehrs", die Klagen der sich als überbürdet betrachtenden Grundbesitzer haben im Laufe der neuen Zeit die Steuergesetzgebung veranlaßt, in den Geleisen des älteren Stempelsteuerwesens sich auszubreiten; aber immer doch mit der gerechtfertigten Scheu vor einer Ueber-

Digitized by Google

lastung des Geschäftsverkehrs, welche die Folge anderer als bescheidener Steuersätze sein müßte.

Lehrreich ist es doch, daß diejenigen Länder Europas, deren Volkswirthschaft an der Spitze der modernen Entwicklung steht, die Verkehrssteuern stärker ausgebildet haben als diejenigen, welche erst langsamer jener Entwicklung gefolgt sind: Großbritannien, dann Frankreich, haben im Gegensatze zur deutschen Gesetzgebung früher und ausgedehnter von den Verkehrssteuern Gebrauch gemacht. Die britische Gesetzgebung besteuert Anweisungen, Banknoten, Lebens- und Seeversicherungspolicen (bis zum Jahre 1869 auch Feuerversicherungspolicen), Quittungen. Alles das fehlt in der Gesetzgebung des Deutschen Reiches. Die Quittungen, seit 1855 mit einem festen Satze von blos einem Penny (bei einem Objekte von 2 Pfd. Sterl. und darüber) belastet, bringen allein jetzt einen Jahresertrag von 1 Mill. Pfd. Sterl.*), das heißt das Vierfache von dem Betrage, welchen sie um 30 Jahre früher aufbrachten.

Die Gesetzgebung des Deutschen Reiches (Gesetze vom 1. Juli 1881 und 29. Mai 1885) trifft alle diese Gegenstände nicht; ihr sind neben den Wechseln nur Werthpapiere, Schlußnoten und Rechnungen über die Werthpapiergeschäfte unterworfen, und der Ertrag der Steuer war im Finanzjahr 1886—1887**) insgesammt 12,88 Mill. Mark, also nicht viel über die Hälfte von dem, was in Großbritannien die Quittungssteuer allein einbrachte. Die Wechselstempelsteuer, herkömmlicher Weise in Deutschland wie in den andern Ländern verbreitet, schon durch Gesetz des Norddeutschen Bundes vom 10. Juli 1869 einheitlich geordnet, dann 1870—1871 auf das Deutsche Reich ausgedehnt, bringt trotz des namhaften Aufschwungs gegenüber den Erträgen in der ersten Hälfte des Jahrhunderts, doch nur 6½ Mill. Mark gegen etwa 14 Mill. Mark in Großbritannien. Dabei ist die Wechselstempelsteuer Hand in Hand mit dem Umfange des großen Geschäftslebens seit 1874 dort stark zurückgegangen***), viel stärker als im Deutschen Reich, in welchem der Ertrag 1873 7,85 Mill. Mark (1874: 7,04 Mill. Mark) war.

---

*) Der Ertrag war für das Finanzjahr, welches am 31. März 1888 endigte, 992,325 Pfd. Sterl. gegen 733,158 Pfd. Sterl. im Jahre 1874 und 257,631 Pfd. Sterl. im Jahre 1856. Vgl. Statistical Abstracts for the United Kingdom 1853—1867, 1873—1887.

**) Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich (1888) S. 197.

***) Der Betrag war 1874 einschließlich Banknotensteuer 1,127,945 Pfd. Sterl., in beständigem Absteigen bis in die letzten Jahre, einschließlich Banknotensteuer 1887: 765,059 Pfd. Gerade umgekehrt wie die Quittungssteuer.

Digitized by Google

§ 348. Wenn uns die voraufgehenden Betrachtungen überwiegend die Schwierigkeiten zeigen, an welchen die Verkehrsbesteuerung leidet, wenn es erst bei sehr lebhaften Verkehrsumsätzen gelingt, erheblichere Erträge zu gewinnen, welche wenig Bedenken gegen sich haben, weil die Steuersätze äußerst niedrig sind, während die Verkehrsformen, die in erster Reihe zur Belastung geeignet erscheinen sollten, spröde sind gegen eine ergiebige Besteuerung: so tritt uns endlich in der Besteuerung der Erbschaften und Schenkungen ein dankbareres Objekt entgegen, welches nicht nur durch die Gerechtigkeit, sondern auch durch die Zweckmäßigkeit sich für eine eingreifendere Besteuerung empfiehlt.

Was wir bei allen Geschäften des entgeltlichen Verkehrs vermissen, hier ist es vorhanden — das Zusammentreffen des Rechtsgeschäfts an sich mit der Bekundung eines Vermögenszuwachses und dadurch einer gesteigerten Steuerkraft. Zwar ist auch hier eine qualitative Würdigung des Verhältnisses von Erblasser und Erben erforderlich, um der Gerechtigkeit in der Besteuerung Genüge zu thun; zwar kann die Würdigung bis zu der Konsequenz führen, daß dieses Verhältniß unter Umständen die Befreiung von der Erbschaftssteuer fordert (wie es thatsächlich in den Gesetzgebungen der meisten Staaten bei der Erbschaft des ersten Grades der Verwandtschaft der Fall ist); aber es bleibt nach alledem ein weiter Spielraum für eine gerechte und zweckmäßige Besteuerung offen, welche sowohl durch das Zeugniß aller bestehenden Gesetzgebungen, mit andern Worten aller herkömmlichen Ueberzeugungen von der Gerechtigkeit, als auch durch starke Gründe der ferneren Steuerpolitik und Sozialpolitik unterstützt ist*).

§ 349. Um die Erbschaftssteuer im Anschlusse an die bestehenden Steuergesetzgebungen verständlich zu machen, müssen wir uns die verschiedenartige Bedeutung des Erbrechtes vergegenwärtigen.

Das Erbrecht ist einestheils das staatlich anerkannte Band des Blutszusammenhanges, welches ebenso sehr den ewig wiederkehrenden

*) Vgl. H. von Scheel, Erbschaftssteuern und Erbrechtsreform, 2. Aufl. 1878. Derselbe, Hirth's Annalen des Deutschen Reiches, 1877. E. Leser, Die britische Erbschaftsbesteuerung, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, 1881. A. Wagner, Finanzwissenschaft, 3. Theil (1887) 266—276. Finanzarchiv 1885, 877—892. Otto Bacher, Die deutschen Erbschafts- und Schenkungssteuern, 1886. Hildebrand's Jahrbücher 1873, XX, 373—384. Karl Krüger, Die Erbschaftssteuer nach ihrer Ausübung in den außerdeutschen Staaten, die Berechtigung ihrer Reform in Deutschland und ihrer Einführung als Reichssteuer (1889).

Digitized by Google

Empfindungen des Menschengeschlechts wie den Bedürfnissen des Kulturlebens entspricht (System I § 308); es ist aber anderntheils die freie Willkür des Eigenthümers, welche sich über das Grab hinaus zu verewigen trachtet.

Je nachdem das Erbrecht das Eine oder das Andere ist, erscheint es der Gesellschaft und dem Staate unantastbar oder nicht, erscheint zum mindesten jede Beeinträchtigung desselben als eine Härte oder nicht. Die Gesinnungen, welche in dem verschiedenen Grade der Erbschaftssteuer sich bekundet haben, stehen hiemit im Einklange. Das Erbrecht des Sohnes und der Tochter tritt in dasjenige ein, was ihnen nach den Empfindungen des Blutszusammenhanges und nach dem Bewußtsein von der Bedeutung dieses Zusammenhanges für das Gemeinwesen als ihr Eigenthum zukommt. Dem entspricht das Gefühl der Gerechtigkeit, das in dieser Art des Erbrechts keinen Vermögenszuwachs sieht, an welchem der Staat einen Antheil als an einem Glücksgewinne zu beanspruchen habe. Auch da, wo die herrschenden Ansichten von der Gerechtigkeit einer Erbschaftssteuer selbst in diesem Falle eine Besteuerung eintreten lassen, begnügen sie sich mit der niedrigsten Stufe des überhaupt bestehenden Steuersatzes.

In dem Grade, als die Erbschaft sich von diesem engen Zusammenhange der Blutsverwandtschaft entfernt, treten andersartige Empfindungen der Gerechtigkeit einer Erbschaftssteuer ein. Je lockerer das Verwandtschaftsverhältniß ist, sei es nach der Entfernung der Verwandtschaft an sich, sei es nach den herrschenden Vorstellungen von der Bedeutung einer solchen Verwandtschaft, um so mehr greift die Ansicht Platz, daß die Erbschaft den Charakter einer außerordentlichen Zuwendung hat von der Art der Glücksgewinne, welche die Laune des Zufalls dem Glücklichen zuwendet. Nicht in ein Eigenes, längst ihm natürlich Zugehöriges, sondern in ein Fremdes, Zufälliges, Unerwartetes tritt dieser Erbe ein.

Dieser Gegensatz und diese Tendenz in der Entwicklung der Erbschaftssteuern wird immer vorhanden sein, so lange die heute herrschenden Anschauungen von Familie, Eigentum, Erbrecht einerseits, von Staat und Steuerpflicht andererseits fortdauern. Dagegen wird die Verwirklichung der Steuerstufen und ihre Belastung als Ausdruck dieser Anschauungen ebenso dem Flusse der Entwicklung unterworfen sein, wie sie es thatsächlich bisher schon, nach dem Zeugniß der mannigfaltigen Steuergesetze der verschiedenen Staaten gewesen ist.

§ 350. Ein deutliches Bild von dem historischen Charakter der Erbschaftssteuer giebt zunächst der Kontrast der Steuerbeträge in den einzelnen Staaten.

Digitized by Google

In den deutschen Staaten war der Ertrag der Erbschaftssteuer im Durchschnitte der Jahre 1880—1884 nicht mehr als 0,29 Mark pro Kopf der Bevölkerung, in Preußen nur 0,19 Mark*) — mit sehr mäßigem Fortschritte als Folge des wachsenden Wohlstandes — für 1889 in Preußen etwa 0,24 Pfennige**).

Dagegen brachte in Frankreich die Erbschaftssteuer für 1884 einen Ertrag von 2,85 Mark pro Kopf auf; in Belgien (1880) 3 Mark, in Italien 0,83 Mark, in Großbritannien (1884) 4,37 Mark, in Holland 3,02 Mark.

Daß bei diesem Kontraste die Verschiedenheit der Wohlhabenheit — wenigstens bei einzelnen Staaten — betheiligt ist, braucht nicht bezweifelt zu werden. Auch wird auf die Verschiedenheit der Strenge in der Handhabung des Steuergesetzes (ähnlich wie wir es bei der Einkommensteuer Englands im Gegensatze zu Preußen kennen gelernt haben) ein Theil des Unterschiedes zurückzuführen sein. Aber der Hauptunterschied beruht auf der Verschiedenheit der Gesetzgebung selber, theilweise auf der Belastung der nächsten Verwandtschaftsgrade in einzelnen Staaten im Gegensatze zu der Freilassung derselben in anderen Staaten.

In Frankreich bringt zu dem Gesammtertrage der Erbschaftssteuer (1883) von 138 Mill. Franken die Besteuerung der Erbschaften in direkter Linie allein 35 Mill., die Besteuerung der Erbschaften zwischen Ehegatten ferner 15½ Mill. Franken auf, während beiderlei Verwandtschaftsgrade in Preußen und so ziemlich allen andern deutschen Staaten befreit sind (Baden, Schwarzburg-Sondershausen und Herzogthum Lauenburg haben eine Steuer von bezw. 1⅔, 3, 1 Prozent von der Erbschaft der Ehegatten). Frankreich besteuert die Erbschaft in direkter Linie mit 1¼ Prozent, die Erbschaft der Ehegatten mit 3¾ Prozent.

Hiezu kommt, daß die anderen Grade der Verwandtschaft und die Nichtverwandtschaft mit stärkeren Sätzen getroffen werden. Die Erbschaft von Bruder und Schwester wird in Frankreich mit 8⅛ Prozent belastet, in Preußen nur mit 2 Prozent. Der höchste Satz für die entferntesten Verwandten und die Nichtverwandten ist in Preußen 8 Prozent, aber in Frankreich 11¼ Prozent.

In Großbritannien brachte die Erbschaftssteuer in deren verschiedenen Formen eine fortschreitend wachsende Summe auf, welche im Finanzjahr

*) Finanzarchiv 1885, 877.

**) Der Voranschlag für 1889—90 nimmt einen Ertrag von 6,900,000 Mark in Aussicht.

Digitized by Google

1859—1860: 3,46 Mill. Pfd. Sterl.,
1873—1874: 5,48 „ „ „
1879—1880: 6,23 „ „ „
1887—1888: 8,24 „ „ „

betrug*). Im letzteren Jahre bildete sie etwa den neunten Theil der gesammten Steuereinnahmen Großbritanniens (75,66 Mill. Pfd. Sterl.).

Auch hier findet eine Besteuerung der direkten Linie (1 Prozent), stärkere Besteuerung der nahen Verwandtschaft (Geschwister 3 Prozent), weitere Ausdehnung der Belastung für entfernte Verwandtschaft und Nichtverwandtschaft (10 Prozent) statt — neben einer zweiten Art der Erbschaftssteuer (probate duty), welche unabhängig von dem Grade der Verwandtschaft außerdem erhoben wird, nach der Vermögensgröße klassenweise abgestuft, im Betrage von etwa 2 Prozent.

§ 351. Weit weniger hat die bisherige Gesetzgebung nach einer anderen Richtung den Gedanken der Erbschaftsbesteuerung zum Ausdruck gebracht — nämlich in der Ausbildung des progressiven Satzes als Folge der Vermögensgröße, welche vererbt wird.

Hier wie sonst in der Besteuerung ist der Anfang in dieser Richtung vom unteren Ende gemacht, durch die Befreiung der kleinen und kleinsten Vermögensbeträge. Eine Maßregel dieser Art wird obenein unterstützt durch prinzipielle Erwägungen über das Wesen der Erbschaftssteuer. Denn wenn man, wie es in Frankreich, Großbritannien und manchen anderen Ländern bereits geschieht, auch die Erbschaft in direkter Linie besteuert, so muß doch denjenigen Anschauungen, welche heute noch in den deutschen Staaten herrschend sind, das Zugeständniß gemacht werden, daß in bescheideneren Vermögensumständen (wie sie in Deutschland so weit verbreitet sind) der Tod des Familienhauptes und der Antritt der Erbschaft durch seine Leibeserben öfter eine Verschlechterung als eine Verbesserung der Vermögenslage für die Erben in sich schließt**). Dem entspricht es, daß gerade gemäß dem Gedanken der Erbschaftsbesteuerung solche Erbfälle steuerfrei bleiben oder mindestens niedriger besteuert werden als andere. Es ist etwas Analoges, wenn kleine Vermächtnisse zu Gunsten dürftiger Verwandter, die etwa bei Lebzeiten regelmäßige Unterstützung von dem Erblasser erhielten, von der Erbschaftssteuer befreit oder gegen andere erleichtert werden.

*) Statistical Abstracts for the United Kingdom, 1888, p. 17.
**) J. G. Hoffmann, Die Lehre von den Steuern, 424.

Digitized by Google

Die Entwicklung desselben Gedankens nach oben hin, in seiner positiven Ausbildung gemäß dem Gedanken der Steuerprogression, gehört wesentlich zu den Forderungen, welche als ein Seinsollendes an die Gesetzgebung der Zukunft gestellt werden. Nur vereinzelt hat die schon bestehende Gesetzgebung in diesem Sinne gewirkt, und zwar bezeichnender Weise (im Anschlusse an die bestehenden Einkommen- und Vermögenssteuersysteme) in drei Kantonen der Schweiz, Zürich, Solothurn, Thurgau.

In Zürich bestimmt das Gesetz vom 22. Dezember 1869, „diese Steuerbeträge werden vermehrt: um 1/10, wenn wenigstens 10000 Franken, um 2/10, wenn wenigstens 20 000 Franken, um 3/10, wenn wenigstens 30 000 Franken, um 4/10, wenn wenigstens 40 000 Franken, um 5/10, wenn wenigstens 50 000 Franken auf den einzelnen Empfänger fallen." In Solothurn bestimmt das Gesetz vom 13. Dezember 1848: „beträgt der Theil eines Erben (oder Vermächtnißnehmers) nicht wenigstens 100 Franken, so wird nur die Hälfte der Gebühr bezogen; hingegen wird diese vermehrt und zwar für Theile von wenigstens 5000 Franken um 1/4, von wenigstens 10 000 Franken um 1/2, von wenigstens 15 000 Franken um 3/4, von wenigstens 20 000 Franken um das Ganze. Im Thurgau verfügt das Gesetz vom 23. Mai 1850: „beträgt der Theil eines Erben nicht wenigstens 212 Franken (= 100 Gulden), so wird nur die Hälfte der Gebühr bezogen; hingegen wird diese vermehrt und zwar für Erbsportionen von wenigstens 6350 Franken um 1/4, von wenigstens 12 700 Franken um 1/2, von wenigstens 19 000 Franken um 3/4, von wenigstens 25 000 Franken um das Ganze."

In den anderen Staaten ist die Entwicklung der Gesetzgebung noch so wenig dieser Richtung gefolgt, daß vielmehr in manchen Staaten — ganz in der Weise der unentwickelten Einkommensteuern — nach oben hin der proportionale Steuersatz abbricht und die größeren Erbschaftsbeträge weniger belastet als die minder großen. So in Großbritannien. Hier beträgt die probate duty für Beträge von 30 000 Pfd. Sterl. und darüber etwa anderthalb Prozent, dagegen für Beträge von 3000 bis 30 000 Pfd. Sterl. etwa zwei Prozent, für die noch kleineren Beträge meist über zwei Prozent. Eine Reform ist erst ganz neuerdings (1889) angebahnt. Der Schatzkanzler Goschen beantragt, neben den bestehenden Arten der Erbschaftssteuer abermals eine daneben laufende, neue Art derselben einzuführen, welche von jedem Vermögen, das mehr als 10 000 Pfd. Sterl. beträgt, gleichgültig, ob in Grundstücken (land) oder in beweglichem Vermögen (personalty), eine Steuer in Höhe von ein Prozent verlangt. Der ausgesprochene Zweck Goschen's (übrigens eines korrekten Manchestermanns) ist der, die wachsende Masse der Kapital-

Digitized by Google

bildungen zu treffen, weil „die Leute mit beträchtlichem Vermögen überhaupt am wenigsten Steuern zahlen im Verhältniß zu ihrem Gesammteinkommen“*).

Indessen wie auf dem Gebiete der Einkommen- und Vermögenssteuern, so auf dem Gebiete der Erbschaftssteuern handelt es sich um die Lösung von Aufgaben der finanziellen Gerechtigkeit und der allgemeinen Sozialpolitik, deren Bedeutung die bestehenden Gesetzgebungen als embryonische Unterlage der ferneren Entwicklung erscheinen läßt. Nur dadurch wird es möglich werden, die bestehende Eigenthumsordnung im Wesentlichen zu erhalten gegenüber den viel weiter gehenden Ansprüchen, wie sie längst und zwar nicht nur von den radikalen Gegnern derselben geltend gemacht worden sind, sondern auch von einem Gelehrten wie Stuart Mill**), welcher verlangt, daß Niemand ein größeres Vermögen erben dürfe als zu einem mäßigen Unterhalte nöthig sei***).

III. Die Besitzbesteuerung.

§ 352. Neben der Erwerbsbesteuerung bleibt für die Besitzbesteuerung heute nur ein beschränkter Raum übrig.

Der historisch verbreiteten Bezeichnung nach ist es wesentlich die „Vermögenssteuer“, welche für diese Kategorie in Frage kommt.

*) On the whole, I think, it will be found that the men whose fortunes are considerable are those who pay the least in proportion to their aggregate income, sagt Goschen (Economist, April 20, 1889). Bereits im Jahre 1888 ist in England eine Reform der Erbschaftssteuer eingeführt, welche dazu bestimmt ist, die unverhältnißmäßig niedrige Belastung des Grundbesitzes gegenüber dem beweglichen Besitz zu erhöhen, indem die succession duty ½ Prozent Zuschlag erhalten hat. Eine Erbschaft von 20,000 Pfd. Sterl. (lineal succession to unsettled property) zahlte im Ganzen:

1) wenn Grundbesitz:

1887	seit dem Gesetze von 1888	nach dem Entwurfe von 1889
£ 84. 16 sh. (succession duty)	£ 124. 3 sh. (succession duty)	£ 124. 3 sh. (succession duty) und £ 200. — sh. (neue Steuer)

2) wenn beweglicher Besitz:

1887	seit dem Gesetze von 1888	nach dem Entwurfe von 1889
£ 600. — sh. (probate duty)	£ 600. — sh. (probate duty)	£ 600. — sh. (probate duty) und £ 200. — sh. (neue Steuer).

**) Principles of political Economy, book V, chap. 9.

***) No one person should be permitted to acquire by inheritance more than the amount of a moderate independence.

Digitized by Google

Vom Standpunkte der heutigen Wiſſenſchaft aus verbinden ſich in der Vermögensſteuer verſchiedenartige Momente.

Erſtens iſt dieſelbe die alterthümliche Form der Erwerbsbeſteuerung, welche von derjenigen Seite auf den ſteuerpflichtigen Erwerb losgeht, welche die nächſtliegende iſt. Es erſcheint noch heutzutage dem ſchweizeriſchen Bauern als eine weit bequemere und zweckmäßigere Einſchätzungsweiſe, den Werth ſeines Vermögens zu ermitteln als den jährlichen Ertrag desſelben zu berechnen. Die dennoch und daneben geſtellte Forderung des Geſetzes auf Ermittelung des „Einkommens" zeigt die Schwierigkeit ihrer Durchführung in den unglaublichen Ergebniſſen einer ländlichen Einkommenſchätzung.

Zweitens (und nicht ohne Zuſammenhang mit dieſen Schwierigkeiten) neigt auch die heutige Finanzwiſſenſchaft in einigen ihrer Vertreter zur Anerkennung der ſteuertechniſchen Vorzüge der „Vermögensſteuer" gegenüber der „Einkommenſteuer"*). Man kommt damit nicht blos über die unklaren Vorſtellungen von dem Weſen des Einkommens hinweg, nicht blos über die Schwierigkeiten einer Ermittelung der Vermögenserträge; es werden auch poſitive Abſichten dadurch erreicht, welche man berechtigt und wenigſtens leichter erreichbar in dieſer Form als in einer anderen Form findet.

Dieſe poſitive Abſichten ſind nun: 1) die erſatzweiſe Beſteuerung des Vermögens bei ausbleibendem Ertrage desſelben; ferner 2) die Beſteuerung des Gebrauchsvermögens neben dem werbenden Vermögen; dann 3) die ſtärkere Belaſtung des Vermögenseinkommens im Gegenſatze zu dem Erwerbe durch perſönliche Thätigkeit; endlich 4) die bewußte Forderung eines Theiles vom Vermögensſtamme für gewiſſe (außerordentliche) Zwecke des Gemeinweſens (reelle Vermögensſteuer).

Von dieſen Abſichten iſt hier zu ſprechen.

§ 353. Was erſtens die erſatzweiſe Beſteuerung des Vermögens anlangt, ſo führt uns dieſer Punkt vor die techniſchen Schwierigkeiten der Einkommensbeſteuerung; Schwierigkeiten, welche durch die neuere Entwicklung der Volkswirthſchaft theilweiſe vergrößert worden ſind.

Es giebt einzelne Gebiete des Einkommens, welche ſich — abgeſehen von den etwaigen Schwierigkeiten zur Wahrheit zu gelangen — in vollendeter Klarheit und Regelmäßigkeit für eine Einkommensbeſteuerung darbieten. Solche Gebiete werden gebildet durch die dauernden Zinsrentenbezüge, welche aus Darlehenskapitalien fließen, die auf lange Friſten

*) Ueber die Bedeutung dieſer Terminologie vgl. oben §§ 237—244.

Digitized by Google

in geſicherter Weiſe angelegt ſind. Aehnlicher Art ſind die dauernden Gehaltseinkünfte von höheren und niederen Beamten in öffentlichen und privaten Stellungen. Zwar iſt in Kategorien dieſer Art von einer unbegrenzten Dauer des Einkommens ebenſowenig die Rede wie von einer unwandelbaren Gleichmäßigkeit. Jedoch das Eine wie das Andere iſt in ſo enge Grenzen gebannt, daß der techniſchen Aufgabe der Steuereinſchätzung, die darauf gerichtet iſt, das regelmäßig wiederkehrende Einkommen zu erfaſſen, durch die Thatſachen des Lebens ſelber in die Hand gearbeitet wird.

In großen Gebieten des Erwerbslebens iſt es der Einkommenſchätzung nicht ebenſo bequem gemacht, wie in dieſen. Die häufigen und ſtarken Schwankungen in den Erträgen von Kapital und Arbeit geben die Veranlaſſung zu einer häufig wiederkehrenden, ſich jährlich (zwei-, dreijährig) wiederholenden Einſchätzung, welche doch wiederum eben in dieſer Häufigkeit ihrer Wiederkehr von Jahr zu Jahr ſich eigenthümliche Schwierigkeiten bereitet. Je öfter ſie nämlich wiederkehrt, um ſo ſchwerer wird es, den Wechſel der Jahreserträge in ſich ſelber derart zu kombiniren, daß daraus eine Art von konſtantem Durchſchnitte ermittelt wird, der dem Weſen des Einkommens entſpricht. Faſſen wir die weitgeſpannten Zeiträume ins Auge, innerhalb deren ſich heutzutage die aufſteigenden und abſteigenden Konjunkturen der großen Produktion und ihres Weltmarktes bewegen, ſo iſt denſelben mit einjährigen oder auch dreijährigen Perioden der Einſchätzung nicht beizukommen. Jede beliebige Verlängerung der Einſchätzungsperiode, die überhaupt ernſthaft in Betracht käme, würde — trotz ihrer Bedenken gegenüber den ſonſtigen Arten des Einkommens — doch für den fraglichen Zweck unzureichend ſein. Die zu ermittelnde Regelmäßigkeit des Einkommens als Ergebniß eines Durchſchnittes aus zahlreichen ſchwankenden Jahreserträgen wäre doch nicht feſtzuſtellen.

Sobald man auf die Form der Einkommensbeſteuerung verzichtet und die Form der Vermögensſteuer dafür wählt, geht man jener Schwierigkeit aus dem Wege. Aber man löſt die Schwierigkeit nicht. Wieviel man jährlich dem Vermögen in der Form der Vermögensſteuer jetzt zumuthen dürfe, bleibt ebenſo ſehr eine offene Frage, wie gegenüber der Form der Einkommensbeſteuerung. Auch in dieſem Falle iſt die Aufgabe die, einen durchſchnittlichen Ertrag, weil eine durchſchnittliche Steuerfähigkeit, die regelmäßig wiederkehrt, zu ermitteln.

Erſt gegenüber dem *ſtockenden Ertrage* des werbenden Vermögens hat die Vermögensſteuer eine mehr als blos formelle Bedeutung.

Während nämlich die Einkommensbeſteuerung bei Eintreten dieſes

Digitized by Google

Falles ihre Arbeit einſtellen muß, weil das nach dem Geſetze zu ermittelnde Einkommen zur Zeit nicht vorhanden iſt, bleibt es die Aufgabe der Vermögensſteuer, das gute Recht der Beſteuerung geltend zu machen, welches darauf beruht, daß — auch bei fehlendem Einkommen — der Staat, und die öffentlichen Verbände überhaupt, wegen ihrer elementaren Bedeutung für das Leben jedes Kulturmenſchen einen ebenſo gültigen Anſpruch auf die erſatzleiſtende Steuerkraft des Vermögens haben wie die ſonſtige elementare Nothdurft des Lebens an Speiſe und Trank, an Wohnung und Kleidung.

Hiemit iſt alſo eine wirkliche Lücke aufgedeckt, zu deren Ausfüllung die Vermögensſteuer im Gegenſatze zur Einkommenſteuer berufen iſt, eine Lücke, welche durch die Einkommenſteuer als ſolche kaum überhaupt beſeitigt werden kann und nur darum in der Praxis der Einkommenſchätzung weniger hervortritt, weil dieſelbe meiſt einen großen Spielraum offen läßt für eine Einſchätzungsweiſe, welche den Prinzipienfragen noch viel mehr aus dem Wege geht als die Geſetzgebung.

§ 354. In ähnlicher Weiſe wie in der eben erörterten Richtung iſt auch die Beſteuerung des Gebrauchsvermögens (im Gegenſatze zum werbenden Vermögen) eine Aufgabe, welche zwar für jede gründliche Einkommensbeſteuerung in Betracht kommt, welche indeſſen bei den herrſchenden Unklarheiten über das Weſen des Einkommens und zumal bei den der Steuerpflicht widerſtrebenden Inſtinkten der Mehrzahl, eine beſſere Ausſicht auf Löſung hat, wenn die Geſetzgebung von der Vermögensbeſteuerung ausgeht.

Die Einkommensbeſteuerung iſt geneigt, theils im Anſchluſſe an die unfertigen Gedanken über das Weſen des Einkommens, theils in der Furcht vor den zu überwindenden Schwierigkeiten der Einſchätzung, nur da ein Einkommen zu erkennen, wo geldwerthige Erträge bezogen werden, wo die Erträge in Geldform erſcheinen oder die in naturaler Geſtalt auftretenden Erträge doch wenigſtens einen augenfälligen Geldwerth darſtellen. Die Neigung der Einkommenſteuerpraxis geht bekanntlich noch weiter, indem ſie für den augenfälligen Geldwerth des in naturaler Geſtalt auftretenden Einkommens das Auge zudrückt.

Die Einkommensbeſteuerung trifft daher das ſelbſt bewohnte Gebäude des Hauseigenthümers in der daraus gewonnenen Nutzung als dem naturalen Ertrage ebenſo wie das Miethhaus in dem daraus gezogenen Geldertrage. Je verbreiteter der Erwerb aus der Vermiethung von Wohnhäuſern iſt, um ſo ſicherer wird die Einkommensbeſteuerung

Digitized by Google

diejenigen naturalen Erträge treffen, welche auf der Nutzung des eigenen Wohnhauſes beruhen. Unter Verhältniſſen indeſſen, wo, wie auf dem platten Lande, das Wohnen (wenigſtens der bemittelteren, für die Einkommenſteuer vorzugsweiſe in Betracht kommenden Leute) im eigenen Hauſe die Regel bildet, die Vermiethung von Häuſern als gewohnte Quelle von Gelderträgen nicht üblich iſt, wird die Geſetzgebung und vollends die Steuerpraxis geneigt ſein, dieſen Beſtandtheil des Einkommens unbemerkt zu laſſen.

Etwas Analoges findet nun ganz allgemein ſtatt, wenn es ſich um Vermögensbeſtandtheile handelt, welche weder auf dem Lande noch in der Stadt jemals Grundlage einer in Geldform erſcheinenden Nutzung, d. h. einer Vermiethung oder Verpachtung werden. Als ein typiſches Beiſpiel heben wir den Beſitz einer Gemäldegallerie heraus. Wenn das Wohnen in einem eigenen Hauſe dem Miethswerth eines gleichwerthigen Hauſes entſpricht und ein demgemäßer Zuſatz zum Einkommen des Hausbeſitzers iſt, ſo wird offenbar daſſelbe von jedem noch ſo koſtbaren Hauſe gelten, gleichviel durch welche Zuthaten die Koſtbarkeit des Hauſes geſteigert iſt — durch die Zahl der Räume, durch Gärten, Parks, Kunſtwerke, Gemäldegallerien und was ſonſt. Der Genuß des künſtleriſch geſchmückten Hauſes iſt eine Nutzung von ſo viel höherem Geldwerthe gerade ſo gut, wie das Wohnen in zehn Räumen theurer iſt als das Wohnen in fünf Räumen.

Dieſe einfache Logik des Einkommensbegriffes gelangt auf dem Wege der Einkommensbeſteuerung mühſam, auf dem Wege der Vermögensbeſteuerung leichter zu ihrem Rechte. Geht man von der Thatſache des Vermögensbeſitzes aus, ſo wird man durch die Mißverſtändniſſe des alltäglichen Lebens nicht von der handgreiflichen Wahrheit abgelenkt, daß zunächſt jeder Beſtandtheil des Vermögens eine gleiche Verpflichtung zur Steuerzahlung trägt, unabhängig von den techniſchen Prozeſſen, durch welche derſelbe hindurch geht, wenn er dem Beſitzer nutzbar wird. Ja, wie ſehr man bei gewiſſen Arten des Gebrauchsvermögens die Empfindung nicht einer geringeren, ſondern einer hervorragenden Steuerkraft ihres Beſitzers hat, geht aus dem Bedürfniß hervor, bei dem Mangel der Vermögensſteuer in anderer Form die Lücke zu erſetzen, und zwar durch die ſogenannten „direkten Luxusſteuern“. Aber dieſe Form hat den Fehler, daß ſie wiederum an die Einzelheiten des Gebrauchsvermögens geknüpft iſt und erſt auf einem mühſamen Umwege dem richtigen Ziele ſich nähert, regelmäßig ohne daſſelbe zu erreichen.

Digitized by Google

§ 355. Andererseits pflegt auch da, wo eine allgemeine Vermögenssteuer besteht, eine Erleichterung zu Gunsten desjenigen Gebrauchsvermögens gewährt zu werden, welches der Nothdurft des Lebens dient. Eine Art von Existenzminimum im Gebiete der Vermögenssteuer, welches von einer progressiven Skala und daraus folgenden Befreiung gewisser kleiner Vermögensgrößen sich dadurch unterscheidet, daß jene Nothdurft des Gebrauchsvermögens nicht ziffermäßig begrenzt, daß sie daher elastisch ist je nach dem Maaßstabe der Lebenshaltung und Wohlhabenheit.

Die Vermögenssteuergesetze der Schweizer Kantone haben diese Erleichterung öfters eintreten lassen. In der alten Zeit scheint dieselbe nicht ebenso verbreitet gewesen zu sein wie heute. Die mittelalterliche „Gutsteuer" in Zürich*), welche seit dem Jahre 1343 häufig erhoben wird, soll von allem liegenden wie fahrenden Gute geleistet werden, von „Hus, Plunder, Kleider und Gewand". Nur der Harnisch, „da mit er gemeiner Stadt wartet oder der zu seinem Leib gehöret", soll befreit sein. Die Vermögenssteuer vom Jahre 1417**) schreibt dasselbe vor.

In den folgenden Jahrhunderten scheint sich das geändert zu haben. Es werden nicht blos Wehr und Waffen, sondern auch Silbergeschirr, Kleinodien, Hausrath, Kleider, Handwerkszeug von der Gutsteuer in Zürich befreit***). In Glarus†) verordnet die gemeine Landgemeinde im Jahre 1725, es solle jeder bei Ehr und Gewissen all sein Vermögen, mit einziger Ausnahme von Hausrath und Kleidern, selbst angeben u. s. w. Die neuen Vermögenssteuergesetze der Gegenwart pflegen ziemlich allgemein eine solche Befreiung auszusprechen. Das Züricher Gesetz vom 2. März 1870 bestimmt, daß von der Vermögenssteuer ausgenommen sind „die von den Pflichtigen benutzten Kleider, Bücher, Feld- und Handwerksgeräthschaften und der nöthige Hausrath". (Aehnlich das Züricher Gesetz vom 14. Hornung 1861.) Das Gesetz von Glarus (Mai 1850) befreit Hausrath, Handwerks- und Feldgeräthschaften. Ebenso Zug durch Gesetz vom 5. Dezember 1861 (10. März 1862); dann St. Gallen durch Gesetz vom 30. Mai 1863; Waadtland durch Gesetz vom 21. August 1862 („das Bett und die für die Familie nöthigen Kleider, Küchengeräthschaften, landwirthschaftlichen Geräthe und Instrumente, Geräthe und Instrumente der Handwerker und Taglöhner").

---

*) G. Meyer von Knonau, Der Kanton Zürich (1846) II, 256.

**) Bluntschli, Staats- und Rechtsgeschichte der Stadt und Landschaft Zürich (1838) I. 401.

***) Bluntschli II, 28.

†) Blumer, Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratien (1858) II, 297.

Digitized by Google

Eine Reihe von kantonalen Steuergesetzen geht weiter, indem sie als „Kapitalsteuern" neben den Grundstücken blos das werbende Vermögen erfassen wollen; so*) Schwyz (Gesetz vom 10. Herbstmonat 1854), Solothurn (9. März 1832), Unterwalden nid dem Wald (5. Juni 1848), Basel-Landschaft (11. August 1856), Schaffhausen (15. Dezember 1862), Thurgau (6. März 1849), Wallis (31. Mai 1856 und 26. November 1862). Hiemit ist also die Bestimmung der Vermögensbesteuerung für die Heranziehung des Gebrauchsvermögens aufgegeben, in merkwürdigem Kontraste zu den ältesten Vermögenssteuergesetzen der Schweiz, welche offenbar beflissen sind, das Gebrauchsvermögen zu erfassen.

Das schweizerische Bundesgesetz, betreffend den Militärpflichtersatz, vom 28. Brachmonat 1878, welches in Anlehnung an die kantonale Entwicklung derselben Steuergattung und damit in Anlehnung an die kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern entstanden ist, bestimmt, ähnlich wie das Züricher Gesetz von 1870, daß bei der Schätzung des Vermögens „der Werth der für die Haushaltung erforderlichen Fahrhabe, sowie der nöthigen Handwerks- und Feldgeräthe nicht in Berechnung gezogen" werden soll.

Mit diesen Bestimmungen der schweizerischen Gesetze ist eine gewisse Richtung zur Einschränkung in der Besteuerung des Gebrauchsvermögens angegeben, über deren nähere Abgrenzung erst noch eine künftige Fortentwicklung des Vermögenssteuerwesens zusammen mit einer Verbesserung des Einschätzungswesens ihr Urteil zu sprechen haben wird. Nicht nur die Unzulänglichkeit eines Begriffes, wie der des „Nöthigen" in einem Steuergesetze ist, deutet auf eine genauere Feststellung der Steuerbefreiung; es ist ganz und gar zweifelhaft, ob überhaupt eine Befreiung dieser Art berechtigt ist, wenn sie weit über die untersten Stufen der wirklichen Nothdurft hinaus auch den standesgemäßen Luxus einzuschließen geneigt ist.

§ 356. Als die dritte Aufgabe der Vermögensbesteuerung haben wir oben die stärkere Belastung des Vermögenseinkommens (im Vergleiche zum Personaleinkommen) bezeichnet.

Thatsächlich erfüllt diesen Zweck das Vermögenssteuersystem der Schweizer Kantone und des Bundes (in dem eben angeführten Gesetze über den Militärpflichtersatz). Wir haben bereits bei früheren Erörterungen des vorliegenden Bandes die ziffermäßigen Beweise dafür geliefert

*) Renward Meyer, Materialien zur Revision des Steuergesetzes. Zweites Heft. Zusammenstellung der in den Kantonen geltenden Steuergrundsätze. Luzern 1865.

Digitized by Google

(§§ 214, 321). Im Kanton Zürich zahlt ein Vermögenseinkommen von 4000 Franken (aus 100,000 Franken Vermögen) an Kanton und Gemeinde zusammen gegenwärtig 17—20 Prozent; ein gleich hohes Einkommen, wenn es Personaleinkommen ist, zahlt an Kanton und Gemeinde zusammen kaum 3 Prozent. In anderen Kantonen geht dieser Kontrast nicht oft ebenso weit wie in Zürich. Indessen bei der verbreiteten Sitte, für die kommunalen Haushaltungen ausschließlich (oder so gut wie ausschließlich) die Vermögenssteuer anzuwenden, entsteht auch außerhalb des Kantons Zürich in der Schweiz meist eine ganz überwiegende Belastung des Vermögens bei verhältnißmäßig geringfügiger Besteuerung des Personaleinkommens. Das oben erwähnte Bundesgesetz, betreffend den Militärpflichtersatz, vom 28. Juni 1878 legt jedem Tausend Vermögen ebenso viel Steuer (1½ Franken) auf wie jedem Hundert Personaleinkommen; um was also der durchschnittliche Vermögensertrag hinter 10 Prozent zurückbleibt, das ist das Maaß der höheren Belastung des Vermögenseinkommens gegenüber dem Personaleinkommen.

Daß der gleiche Zweck verfolgt werden kann auch ohne die Form der Vermögenssteuer, in der Gestalt des höher normirten Steuersatzes für das fundirte Einkommen innerhalb einer allgemeinen Einkommenssteuer, haben die wiederholten Entwürfe der preußischen Regierung (1847, 1883) beweisen wollen. Aber dieselben sind Entwürfe geblieben. Dagegen hat das System der schweizerischen Vermögenssteuern jetzt eine längere Periode ununterbrochenen Bestandes hinter sich und hat sich in der Hauptsache derart bewährt, daß an seinen Grundzügen nicht gerüttelt wird.

Möglich war dieser Erfolg doch nur durch die innere Berechtigung des Grundsatzes einer höheren Belastung des Vermögenseinkommens. Diese aber gründet sich auf die kaum zu beanstandende Erwägung, daß die Steuerkraft des auf Vermögen gegründeten Einkommens wegen der größeren Sicherung und Dauerhaftigkeit desselben eine so viel größere ist als die Steuerkraft des Personaleinkommens. Allerdings ist nicht zu übersehen, daß Objektsteuern (Ertragssteuern) in der Schweiz regelmäßig nicht bestehen, daß daher die Vermögenssteuern die Aufgabe derselben gleichzeitig zu erfüllen haben.

Die fortschreitende Ausbildung der Einkommensteuern in den großen Staaten der Gegenwart und Zukunft wird auch in dieser Richtung noch Aufgaben zu lösen haben, welche bisher ungelöst geblieben sind wesentlich unter dem Drucke der besitzenden Klassen und ihrer Abneigung vor angemessenen Steuerleistungen.

In den üblichen Einwänden gegen eine höhere Belastung des fundirten Einkommens als des Personaleinkommens vermag ich in der That

Digitized by Google

kein Argument zu entdecken, welches ebenso stark wäre wie jenes praktische Moment, das uns die Langsamkeit in der Anerkennung dieser einfachen Gerechtigkeit begreiflich macht. Daß auch das Vermögenseinkommen „unsicher" sei, ist eine Behauptung von jener unwiderlegbaren Art, welche gar nichts beweist. Denn daß alle menschlichen Glücks- und Wohlstandsverhältnisse „unsichere" sind, ändert an der Relativität nichts, auf welche es für uns ankommt, daß nämlich die Sicherheit des einen Einkommens und vollends die Dauerhaftigkeit, ja Unsterblichkeit desselben eine viel größere ist als diejenige des anderen Einkommens. Und auf eine Gradverschiedenheit kommt es allein an, wenn man von der einen Gattung des Einkommens einige Prozent mehr verlangt, weil man ihr größere Steuerkraft zubilligt als der anderen. — Der Einwand von einer Verkümmerung der Sparsamkeit und Kapitalbildung durch die präzipuelle Besteuerung des Vermögenseinkommens ist der bekannte Einwand, welcher bei anderem Anlaß jeder Art von Einkommensbesteuerung entgegen gehalten wird. Ein Beweis, welcher sich auf die Erfahrung gründet, ist für diesen Einwand bisher noch nicht erbracht worden. Und nach allgemeinen Voraussetzungen gesprochen, hat er nicht mehr Wahrscheinlichkeit für sich als der entgegengesetzte, in eben so allgemeiner Weise geltend gemachte Grund, daß die Steuerzahlung überhaupt anspornend wirke auf die produktive Thätigkeit und Sparsamkeit der Bürger.

Es ist viel gewonnen, wenn man den Widerwillen gegen diese Modalität der Besteuerung in seinem Schlupfwinkel entdeckt hat, und das ist in der unreifen Gesinnung, nicht in den Ueberzeugungen, welche vor der Wissenschaft Stand halten.

§ 357. Endlich *viertens* die einschneidendste Aufgabe der Vermögensbesteuerung, als „reelle Vermögenssteuer", kann durch die Form der Einkommensteuer in logischer Weise überhaupt nicht, durch die Form der Erbschaftssteuer (vgl. oben § 239) nur unter besonderen Umständen erfüllt werden.

Dagegen ist das wirkliche Eintreten der reellen Vermögensbesteuerung (§§ 237—240), wenn wir von der Erbschaftssteuer und den derselben verwandten Steuerformen absehen, gegenüber der heutigen Stufe des Steuerwesens nur eine fernab liegende Möglichkeit.

Einerseits nämlich hat die Entwicklung des öffentlichen Kredits in unseren heutigen Staaten eine weitgehende Erleichterung für die Aufbringung außerordentlicher Finanzmittel zur Deckung eines außerordentlichen Bedarfs geschaffen. Die Auferlegung einer Vermögenssteuer, wie sie in Preußen zu Anfang des Jahrhunderts wiederholentlich für den

Digitized by Google

Kriegsbedarf versucht wurde, um dann so sehr zu mißlingen, daß dieser Mißerfolg auch als Beweis gegen die Einführung einer mäßigen Einkommensteuer geltend gemacht werden konnte — eine Maaßregel dieser Art würde heutzutage in Preußen wie in einem anderen Staate mit ähnlich entwickeltem Finanz- und Kreditwesen durch die überwiegende Zweckmäßigkeit der öffentlichen Anleihen in den Hintergrund gedrängt werden.

Auf der anderen Seite liegen die sittlichen Faktoren, die Voraussetzungen der nöthigen staatsbürgerlichen Reife für eine solche Vermögenssteuer nicht sowohl in der Gegenwart als in der Zukunft. Bei der Abwägung der relativen Vorzüge von Kriegssteuern und Staatsanleihen haben wir uns überzeugt (§ 167), daß die subjektive Empfindung des Steuerdruckes wesentlich bedingt ist durch sittlich-politische Entwicklungen, welche mit der fortschreitenden Einsicht in die Nothwendigkeit des Staats und der Steuerzahlung verknüpft sind. Manche Betrachtungen in den voraufgehenden Kapiteln haben uns gezeigt, wie groß die Schwierigkeiten der gegenwärtigen Staaten in dieser Hinsicht sind, wie weit in die Zukunft hinaus die erforderlichen Fortschritte weisen, wenn anders ein Steuerwesen sich gestalten soll, bei welchem ein deutliches Bewußtsein der schweren Belastung mit der entschiedenen Bereitwilligkeit zur Tragung solcher Lasten gepaart ist.

IV. Die Verbrauchsbesteuerung.

§ 358. Die Vermögensbesteuerung bietet von der Seite der Besteuerung des *Gebrauchs*vermögens die Brücke (§§ 354, 355) zu dem wichtigen Gebiete der Verbrauchsbesteuerung (Consumtionsbesteuerung, Aufwandsbesteuerung).

So lange es sich um Gegenstände des dauernden Besitzes, Grundlagen einer dauernden Nutzung (Nutzkapitalien, Gebrauchsvermögen) handelt, deren Gebrauch in naturaler Gestalt, nicht durch den Austausch des Marktes vermittelt, vor sich geht, ist, wie wir gesehen haben, die „Vermögenssteuer" oder die „direkte Luxussteuer" die angemessene Form der Besteuerung. Sobald diese Nutzungen auf den Markt hinaus treten, wie es in einer wichtigen Kategorie derselben mit der Vermiethung der Häuser der Fall ist, bieten sie von der Seite ihres Marktwerthes eine bequemere Form für die Besteuerung dar. Es entspricht der bekannten Erfahrung an der naturalen Erscheinung des Werthes im Gegensatze zu der Geldform, daß erst durch diese marktmäßige Entwicklung des Nutzungs-

Digitized by Google

werthes die Besteuerung („Miethssteuer") eine längstverbreitete und technisch vorzugsweise bequeme geworden ist.

Etwas Aehnliches beobachten wir in dem größeren Gebiete derjenigen Verbrauchssteuern, welche sich nicht auf die Nutzung dauernder Kapitalien, sondern auf Gegenstände des unmittelbaren Verbrauchs richten. Noch weit mehr als bei den Nutzkapitalien stehen hier äußere Gründe im Wege, die naturalwirthschaftlichen Erzeugnisse der Verbrauchssteuer zu unterwerfen, während die gleichartigen Produkte, wenn sie für den Markt bestimmt sind, mit Vorliebe der Verbrauchsbesteuerung zugeführt werden (Tabak, Bier, Wein u. s. w.). Ja, die hohe Entwicklung der marktmäßigen Produktion zu großen konzentrirten Unternehmungen ist es zum Theil erst, welche die Unterlage für die entwickelte Zweckmäßigkeit der Verbrauchsbesteuerung liefert (Branntweinbrennerei, Bierbrauerei, Rübenzuckerfabrikation).

§ 359. Das Wesen der Verbrauchsbesteuerung beruht darin, daß sie in der Gestaltung des privaten Bedarfs der Steuerpflichtigen den Maaßstab für die Leistungskraft zur Deckung des öffentlichen Bedarfs sucht. Sie zieht aus der Thatsache, daß die einzelne Haushaltung ein gewisses Quantum an Bier, Wein, Branntwein, Tabak, Thee, Kaffee, Zucker u. s. w. verbraucht, den Schluß, daß dieselbe Haushaltung fähig sei, für die öffentlichen Zwecke einen Betrag zu leisten, welcher nach der Quantität (und womöglich nach der Qualität) gesetzlich normirt ist.

Dieses Wesen der Verbrauchsbesteuerung widerstreitet an sich ebenso wenig dem Grundsatze der gerechten Besteuerung wie die Erwerbsbesteuerung und deren einzelne Arten. Auch sind die Schwierigkeiten, welche der Durchführung ihres Gedankens im Wege stehen, nur das gemeinsame Schicksal jeder anderen Gattung der Steuern, und bei dieser wie bei den anderen Gattungen kommt es darauf an, die Durchführung derselben fortschreitend im Dienste der Gerechtigkeit zu bewerkstelligen. Die nicht überwundenen Gebrechen jeder Steuergattung sind es zudem, welche eine wechselseitige Ausgleichung dieser Gebrechen, gleichsam ein Ineinanderpassen der einspringenden und ausspringenden Ecken nothwendig machen. Und nicht nur die spröderen Arten der Erwerbsbesteuerung, die an sich die unvollkommeneren sind, sondern auch die relativ vollkommenste Art, die Einkommensteuer, bringt theils in ihrem Wesen, theils in ihrer Durchführung Lücken mit sich, welche gerade auf die Verbrauchsbesteuerung als auf eine sehr geeignete Form der Ergänzung weisen.

Digitized by Google

In ihrem Wesen, weil die selbst zutreffende Ermittelung des Einkommens einen zu spröden Maaßstab liefert für die Bemessung der Steuerkraft und einen zweiten geschmeidigeren Maaßstab wünschenswerth macht. In ihrer Durchführung, weil die Schwierigkeiten der „direkten Steuer" gegenüber der staatsbürgerlichen und ökonomischen Unreife der Mehrzahl „indirekte" Formen bevorzugen lassen, welche unmerklich und tropfenweise die schuldigen Steuersummen aufbringen.

§ 360. Der literarische und sozialpolitische Kampf gegen die Verbrauchssteuern („indirekten Steuern"), welcher zwei Jahrhunderte alt ist, richtet sich daher bei näherer Prüfung nicht sowohl gegen das Wesen derselben im Allgemeinen als vielmehr gegen eine bestimmte Gestaltung, welche den Ansprüchen der Gerechtigkeit zuwider ist.

Einer der größten Vorläufer der Physiokraten in Frankreich, Vauban, welcher den radikalen Steuerreformplan des allgemeinen Zehnten (1698) dem Könige unterbreitete, um die gerechte Vertheilung der öffentlichen Lasten herbeizuführen, wollte doch eine ganze Reihe von Verbrauchssteuern, sofern diese nur entbehrliche Dinge betreffen, fortbestehen lassen, ja sogar die Salzsteuer in verbesserter Gestalt erhalten wissen*).

Jeder der späteren Gegner der „indirekten Steuern"**) bekämpft — von viel weitergehenden Divergenzen der Steuerlehre, wie denen der Physiokraten, abgesehen — immer in erster Reihe die ungerechte Gestaltung der Verbrauchsbesteuerung, die materielle Ungerechtigkeit, welche durch diese Form veranlaßt wird. Den nothwendigen Zusammenhang der materiellen Ungerechtigkeit mit dieser Form hat keiner bewiesen. Selbst in der Beurtheilung des Thatsächlichen dieser Besteuerung wird der Nachdruck gelegentlich so sehr auf die materielle Ungerechtigkeit der verschiedensten Steuerformen gelegt, daß der bekannte neuere Gegner der „indirekten Steuer" — wissentlich oder unwissentlich — die taille zu einer indirekten Steuer umdeutet und sie als solche von Boisguillebert verurtheilen läßt***).

---

*) Projet d'une dîme royale. Économistes financiers du 18. siècle. Éd. Daire, 1843, p. 97.

**) Vgl. namentlich die zahlreichen Citate bei F. Lassalle, Die indirekte Steuer und die Lage der arbeitenden Klassen, 1863, S. 14—54.

***) Lassalle S. 31: „Boisguillebert weist nach, wie die damaligen indirekten Steuern Frankreichs, die taille oder die auf dem Ackerbau lastenden Steuern, die aides oder die Weinsteuer, und die Douanen ... die Konsumtion unmöglich machen." In Wirklichkeit war die taille so sehr eine „direkte Steuer" wie irgend eine Steuer,

Digitized by Google

Der Kampf gegen die „indirekten Steuern" hängt aber weiterhin mit jenem unhistorischen Radikalismus zusammen, für welchen die Schule der Physiokraten bahnbrechend und typisch ist. Auch in gemilderter Weise, befreit von dem kühnen Entwurf des physiokratischen Systems, dauert ein Jahrhundert lang die doktrinäre Anschauungsweise fort, welche an dieser Steuergattung bald die Belästigung des freien Verkehrs, bald die Höhe der Erhebungskosten, bald die Ungerechtigkeit gegenüber den verschiedenen Steuerkräften der einzelnen Bürger zu rügen weiß, immer in dem Tone, als ob andere Steuerarten zur Verfügung stünden, die dem Ideale der Vollkommenheit entsprechen — bis wir dann wiederum bei der Erörterung dieser anderen Steuerarten zu unserer Enttäuschung erfahren müssen, wie groß die Mängel auch dieser anderen Steuerarten sind. So daß sich zuletzt diese nörgelnde Kritik, wenn sie überhaupt etwas Positives beweist, als der Reflex der staats- und steuerflüchtigen Weltanschauung enthüllt, für welche das Steuerideal darin besteht, daß überhaupt keine Steuern gezahlt werden.

§ 361. Die Aufgabe der Wissenschaft gegenüber der Verbrauchsbesteuerung besteht in dem, was wir überhaupt als die Aufgabe der Finanzwissenschaft und Steuertheorie kennen gelernt haben, in dem hingebenden Verständniß des historisch Gewordenen und seiner Veranlassungen einerseits, in der besonnenen Fortbildung dieses Stoffes im Dienste der Gerechtigkeit und Zweckmäßigkeit andererseits.

Für die Lösung dieser Aufgabe besteht in der Gegenwart eine verhältnißmäßig weit verbreitete Uebereinstimmung der Ansichten, sowohl der Lehrmeinungen als der Finanzpraxis, indem man erstens durch die Verbrauchssteuern allein die anzustrebende Gerechtigkeit nicht für erreichbar hält, indem man zweitens die Verbrauchssteuern wiederum für einen nothwendigen Bestandtheil jedes heutigen Systems der Besteuerung hält, indem man drittens über das Einzelne der Verbrauchssteuern sowohl dem Standpunkte der Zweckmäßigkeit als demjenigen der Gerechtigkeit das Protokoll offenhält.

---

und gewiß keine „indirekte Steuer" im Sinne des Sprachgebrauchs von Lassalle und der Gegenwart überhaupt. Sie aber war in der That die größte Last des französischen Volkes; sie machte „die Konsumtion unmöglich", nach Boisguillebert's Worten, nicht weil sie eine Konsumtionssteuer war, sondern weil sie für die Konsumtion zu wenig Mittel übrig ließ. Henri Taine berechnet nach archivalischen Quellen als Betrag der vier direkten Steuern, von denen die taille die hauptsächliche, 53 Prozent des Einkommens (Les origines de la France contemporaine, 1876, p. 543).

Digitized by Google

Nachdem die vorwaltenden Ueberzeugungen eine solche Gemeinsamkeit gegenüber den Extremen erreicht haben, ist die Aufgabe wesentlich erleichtert. Es ist eine Stellung zu dem Problem gewonnen, welche die Versöhnung des überkommenen Steuerwesens mit den Idealen seiner Fortbildung einleitet.

Es wiederholt sich in dem Gebiete der Verbrauchsbesteuerung, was wir an dem gesammten Steuer- und Finanzwesen, an dem Staate selbst kennen gelernt haben, daß gemäß der Nothdurft aller historischen Entwicklung das Vollkommenere auf das Unvollkommene folgt, daß aber das Maaß dieser Fortschritte zur Vollkommenheit immer ein bescheidenes bleiben muß, weil die entscheidenden Faktoren des Fortschritts, die psychischen Kräfte, sprungweisen Entwicklungen widerstreben.

§ 362. Wenn wir gemäß dem Wesen der Verbrauchsbesteuerung die Aufgabe derselben näher ins Auge fassen, so wird dieselbe im Folgenden bestehen*):

Der Ausgangspunkt ist der Umfang des öffentlichen Bedarfs oder desjenigen Theiles davon, welchen man glaubt auf dem Wege der Verbrauchsbesteuerung decken zu sollen.

Das Zweite ist, daß man diesen Ausgangspunkt in Zusammenhang bringt mit der wirklichen Bedarfs- und Verbrauchsgestaltung der zu besteuernden Einzelhaushaltungen in einer Volkswirthschaft.

Wie wir es in dem grundlegenden Theile von der Entwicklung des Bedarfs kennen gelernt haben (System I §§ 187—212), liegt hier ein historischer Stoff vor, welcher nach Zeit und Volk, nach Kulturstufe der ganzen Gesellschaft und wiederum ihrer einzelnen Schichten verschieden geartet ist. Diese Verschiedenartigkeit zu kennen, die Bedeutung jeder einzelnen Verbrauchsrichtung und jedes einzelnen Verbrauchsgegenstandes innerhalb der zu besteuernden Gesellschaft für den Bedarf der Gesammtheit und ihrer einzelnen Klassen richtig zu würdigen, ist die Aufgabe.

Schon innerhalb der heutigen Kulturvölker Europa's und innerhalb der kurzen Spanne Zeit, welche wir im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts überblicken, bemerken wir erhebliche Aenderungen der Verbrauchsrichtung und erhebliche Schwankungen von Volk zu Volk. Und zwar zeigt sich das an den beliebtesten Gegenständen der Verbrauchsbesteuerung, insbesondere an den mannigfaltigen stimulirenden Getränken

*) Vgl. G. Hanssen, Die Normirung der Eingangszölle aus dem rein finanziellen Gesichtspunkte, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, 1855.

Digitized by Google

der Gegenwart. Kaffee und Thee sind nicht nur von außen gekommene Erzeugnisse, deren Gebrauch sich erst allmälig, in weitestem Umfange erst in diesem Jahrhundert, an die Stelle herkömmlicher heimischer Genüsse gesetzt hat, sie sind auch in die Sitten der einzelnen Völker Europa's in verschiedenem Umfange eingedrungen und spielen im Umkreise des Gesammtverbrauchs derselben eine ganz verschiedene Rolle. Thee ist in England das verbreitete Volksgetränk geworden, während er in Deutschland (mit Ausnahme etwa einzelner Landestheile im Nordwesten) überwiegend ein Luxusgetränk der höheren Klassen ist. Kaffee ist umgekehrt in Deutschland das Volksgetränk, welches mehr und mehr der nationalen Mehl- oder Milchsuppe das Feld abgewonnen hat, während er in England ein Luxusgetränk ist *). Die Theekonsumtion ist während des letzten Menschenalters in England ebenso stetig fortgeschritten wie in Deutschland die Kaffeekonsumtion; die Kaffeekonsumtion ist in England stetig zurückgegangen, die Theekonsumtion in Deutschland sehr mäßig gewachsen, und die mäßige Zunahme, die aus den unten wiedergegebenen Zahlen hervorgeht, muß zum Theil noch auf den Zutritt theetrinkender Volkstheile zum alten Zollverein gerechnet werden.

Die geistigen Getränke, Bier, Wein, Branntwein, haben je nach klimatischen und kulturellen Verhältnissen eine sehr verschiedene Bedeutung für verschiedene Länder und Landestheile. In den „Weinländern" ist der Wein auch regelmäßig das Volksgetränk; so am deutschen Rhein, in den weinbauenden Kantonen der Schweiz, in den entsprechenden Landschaften von Frankreich, in Italien, Spanien u. s. w. Nur bei großer Dürftigkeit der Lage tritt Obstwein oder dergleichen an die Stelle. Dagegen in den Ländern, in welchen der Wein nicht gebaut wird, in welchen nur von fernher gekommener Wein getrunken wird, ist er das Getränk der wohlhabenden Leute, das selbst bei diesen keineswegs allgemein das all-

---

*) Der Verbrauch war im Vereinigten Königreiche von Großbritannien und Irland (Statistical Abstracts for the United Kingdom, 1868—1888) auf den Kopf der Bevölkerung

1853:	2,14	engl. Pfd.	Thee und	1,34	Pfd.	Kaffee
1867:	3,68	„ „	„ „	1,04	„	„
1880:	4,57	„ „	„ „	0,92	„	„
1887:	4,95	„ „	„ „	0,79	„	„

wobei der viel größere (technische und ökonomische) Werth des Thees gegenüber dem Kaffee zu veranschlagen ist.

Der Verbrauch im Deutschen Zollverein war (Statist. Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1886, S. 158, und Hanssen a. a. O. S. 64) auf den Kopf

1853:	0,02	Zollpfd.	Thee und	3,00	Zollpfd.	Kaffee
1867:	0,04	„	„ „	4,00	„	„
1880:	0,06	„	„ „	4,66	„	„
1885:	0,06	„	„ „	5,00	„	„

Digitized by Google

tägliche Getränk ist. Dafür ist in solchen Ländern das Bier das allgemeine Genußmittel und ist es in Folge seiner fortgeschrittenen Technik neuerdings erst recht geworden*). Die Verbreitung des Branntweinkonsums steht im Zusammenhang mit den Ursachen, welche die Verbreitung der anderen geistigen Getränke verhindern. Als das wohlfeilste derselben knüpft es sich an die ärmeren Volksschichten in dem Grade, als die kostbareren Getränke unerreichbar, dazu Mängel der Ernährung und klimatische Ursachen ein leicht zugängliches Erwärmungsmittel wünschenswerth machen. Daher in nordischen und ärmeren Gegenden weit mehr Branntweinverbrauch als in südlichen und wohlhabenden; in manchen Ländern dicht neben einander in der weinbauenden Landschaft gar kein Branntweinverbrauch, in der benachbarten Berglandschaft desto mehr.

Verhältnißmäßig gleichartig ist der Tabakverbrauch in den heutigen Staaten verbreitet. Aber so wie er heute ist, hat ihn doch erst die Zeit entwickelt, und die Ziffern von den Erträgen des französischen Tabakmonopols, welche wir kennen (§ 288), geben einen ungefähren Anhalt dafür, wenn sie uns sagen, daß in den Jahren 1815—1887 der Steuerertrag von 32 Mill. Franken auf 320 Mill. Franken gestiegen ist.

§ 363. Indem wir an diesen Beispielen (welche, wie wir sehen werden, für die wirkliche Politik der Verbrauchsbesteuerung von hervorragender Bedeutung sind) die Relativität einzelner Bedarfsrichtungen nach Volk, Landschaft, Zeitalter nachgewiesen haben, ist uns dadurch von selber die Tragweite dieser Relativität für die Aufgabe der Verbrauchsbesteuerung nahegelegt worden.

Wenn es sich nämlich darum handelt, eine Wechselbeziehung zwischen öffentlichem Bedarf und den einzelnen Seiten des privaten Bedarfs herzustellen von der Art, wie es die Aufgabe der Verbrauchssteuern ist, so bedeutet das, tiefer gefaßt, eine Abwägung des Druckes, welchen der öffentliche Bedarf auf die einzelnen Seiten des privaten Bedarfs ausübt. Dieser Druck wird nun offenbar verschieden sein je nach der Bedeutung, welche der einzelne Gegenstand für die gesammte Bedarfsgestaltung der steuerpflichtigen Haushaltungen hat. Die Gegenstände der Nothdurft werden den Druck der öffentlichen Belastung härter empfinden als die leichter entbehrlichen oder ganz überflüssigen Gegenstände. Die letzteren

*) In Großbritannien und Irland 1887 pro Kopf 27 Gallons = 122 Liter Bier (im Deutschen Reiche 1884/85: 90 Liter Bier), dagegen nur 0,37 Gallons = 1,67 Liter Wein gegen 0,25 Gallons im Jahre 1853.

Digitized by Google

wiederum werden vermöge ihrer Entbehrlichkeit, gegenüber der Vertheuerung durch die Zwecke des öffentlichen Bedarfs, eine Elastizität entwickeln in der Anpassung des privaten Bedarfs an die neuen Ansprüche des öffentlichen Bedarfs, welche die Sprödigkeit der unentbehrlichen Verbrauchsgegenstände nicht zuläßt.

Daher wird theils die Dringlichkeit des öffentlichen Bedarfs dafür entscheidend sein, wie weit man in der Belastung der unentbehrlichen Dinge gehen darf, theils die vorsichtige Bemessung der Verbrauchssteuer das richtige Maaß des Druckes einzuhalten suchen.

Auf der anderen Seite ist es eine Uebertreibung, welche allerdings durch historische Erlebnisse erklärlich ist, wenn man jede Besteuerung von Gegenständen des nothwendigen Verbrauchs verurtheilt. Zwar geht dieser Seite der Verbrauchsbesteuerung ein Vorzug ab, den dieselbe sonst vor anderen Steuergattungen voraus hat in der Dehnsamkeit und spontanen Anpassung des privaten Bedarfs an die öffentliche Belastung; die Einschränkung des Salzverbrauchs oder des Brotverbrauchs kann niemals im Gesichtskreise der Verbrauchsbesteuerung liegen. Jedoch ist es vollkommen denkbar, auch durch neueste Thatsachen bezeugt, daß statt einer weniger geeigneten Form eine Steuer auf unentbehrliche Gegenstände gelegt wird, welche gerecht und zweckmäßig ist; wie denn nur kürzlich (§ 287) auf der Landsgemeinde von Glarus das versammelte freie Volk die Aufrechterhaltung der Salzsteuer beschlossen hat.

Nicht die Belastung des nothwendigen Bedarfs überhaupt, sondern das rechte Verhältniß dieser Belastung zu den übrigen Verbrauchssteuern und zu dem gesammten Steuersystem ist es, was man im Auge zu behalten hat, was in der historischen Entwicklung der Verbrauchsbesteuerung vielfach in unbefriedigender Weise gestaltet worden ist.

§ 364. Wir gelangen damit zu dem Gesichtspunkte der sozialen Gerechtigkeit, welche gegenüber der Verschiedenheit der Klassen und ihrer Bedarfsentwicklung zu wahren ist.

Da die gesetzliche Technik der Verbrauchsbesteuerung sich regelmäßig auf die Gegenstände und nicht auf die Personen richtet, so vermag sie keinen Unterschied zu machen zwischen dem Salze, welches der Nothdurft des kleinen Mannes dient, und dem Salze, welches auf den Tisch des Reichen kommt. Es ist daher der Verbrauchsgegenstand im Allgemeinen, nach der Bedeutung, die er für die verschiedenen Klassen der Gesellschaft hat, welcher den Stoff der Steuerpolitik ausmacht und auf die Normirung der Verbrauchssteuer zurückwirkt. Man stellt sich gleichsam eine einzige

Digitized by Google

soziale Pyramide vor, in deren Schichtung der nothwendigste und daher breiteste Bedarf die unterste Stufe bildet, während, je mehr nach der Spitze aufwärts, desto mehr die Gegenstände entbehrlicher Art und daher minder verbreiteten Bedarfs an die Reihe kommen.

Jede Besteuerung der untersten und breitesten Schichten des Bedarfs ist vor allem eine Besteuerung der untersten Schichten der Gesellschaft; je weiter hinauf, um so mehr ist sie eine Besteuerung der wohlhabenderen Klassen. Der Vorzug einer Besteuerung des nothwendigen Bedarfs ist daher die große Kopfzahl, welche dadurch getroffen wird, und die verhältnißmäßige Ergiebigkeit einer solchen Steuer; unmittelbar damit verknüpft ist aber auch die Gefahr eines zu großen Druckes auf die beschränkte Steuerfähigkeit, welche sich in dem Verbrauch der nothwendigen Mittel des Lebensunterhaltes bekundet.

Die Verbrauchsbesteuerung dagegen, welche sich auf die Spitze der Pyramide richtet, ist zwar sicher, das Entbehrlichste des Lebensbedarfs und die größte Wohlhabenheit zu treffen, muß dafür aber sich auf einen so viel engeren Kreis der Pflichtigen beschränken und sich obenein auf das Einschrumpfen des steuerpflichtigen Bedarfs gefaßt machen, welches die Folge der durch die Steuer herbeigeführten Vertheuerung des Bedarfsgegenstandes ist.

Mit diesem Gegensatze ist nicht blos der Standpunkt für die Praxis der Gegenwart und Zukunft gegeben; aus demselben folgt auch die historische Entwicklung der bisherigen Verbrauchsbesteuerung. Je dürftiger nämlich der Wohlstand und damit die Bedarfsentfaltung der Mehrzahl entwickelt ist, um so mehr sieht sich die Verbrauchsbesteuerung auf die breiten Unterschichten des nothwendigen Bedarfs angewiesen. So kann es kommen, daß ein Volksfreund wie Vauban die Salzbesteuerung erhalten und daraus einen Ertrag von 24 Mill. Livres, in dem Frankreich vor 200 Jahren, ziehen will. Diese Richtung der Verbrauchsbesteuerung wird unterstützt durch eine so viel weniger lebendige Empfindung der sozialen Gerechtigkeit, welche dazu veranlaßt, daß der Staat zuerst nach dem Quantum der Steuer fragt, bevor er nach dem Quale fragt.

Die Fortschritte in dem Wohlstande der Bevölkerung und in den Empfindungen für die soziale Gerechtigkeit ändern das. Durch den Wohlstand verbreitet sich der Bedarf an entbehrlichen Dingen in einem großen Theile der Steuerpflichtigen; es entsteht jetzt das bisher vermißte erfreuliche Zusammentreffen von Entbehrlichkeit des Verbrauchsgegenstandes und Ausbreitung seines Verbrauchs; die Steuer trifft viele Haushaltungen und doch nicht mit hartem Druck. Dazu aber kommt das gesteigerte Gefühl für die Gerechtigkeit in der Vertheilung der Steuerlast zwischen

Digitized by Google

den verschiedenen Klassen der Gesellschaft. Selbst da, wo die ökonomische Entwicklung der finanziellen Ergiebigkeit zu Hülfe kommt, ist man dadurch allein nicht befriedigt; man fragt auch dann noch, ob die Vertheilung der Last eine gerechte, eine die unteren Klassen nicht unverhältnißmäßig treffende sei. Erst mit dem lebendigen Bewußtsein von der Nothwendigkeit solcher Erwägungen darf man offenen Auges den Vorwürfen gegenübertreten, welche den „indirekten Steuern" schlechthin gemacht werden.

§ 365. Hienach wird die Verbrauchsbesteuerung so zu gestalten sein, daß die Ansprüche des Staats auf Ergiebigkeit derselben fortschreitend in Einklang gesetzt werden mit den Forderungen der Gerechtigkeit. Es wird versucht werden, innerhalb der Verbrauchsbesteuerung für sich allein dieses Ziel zu erreichen; sofern aber — in Folge der erwähnten Schwierigkeiten einer Besteuerung der obersten Schichten in der sozialen Pyramide — dieses Ziel unerreichbar sein sollte, wird man zur Ergänzung andere geeignete Steuergattungen heranziehen.

Die Aufgabe eines wohl kombinirten Verbrauchssteuersystems fordert ein finanzpolitisches Kunstwerk. Es ist darauf abgesehen, die reiche Mannigfaltigkeit des Bedarfs, welche in einem heutigen Kulturvolke sich entwickelt hat, auf solche Weise in die Klammern der Steuergesetzgebung zu fassen, daß die Steuerportionen jeder einzelnen Haushaltung gleichsam durch ein vielfarbiges Mosaik sich herstellen, in welchem die Harmonie der Farbentöne der Höhe der Belastung, das Ebenmaß der einzelnen Stücke dem Umfange des besteuerten Verbrauches entspricht. Das Kunstwerk ist um so unvollkommener, je greller die Kontraste in der Belastung der einzelnen Gegenstände, je einseitiger die Richtung der Besteuerung auf bestimmte Dinge geht.

Um dies zu verdeutlichen, wählen wir ein wichtiges Beispiel aus der Steuergesetzgebung der Gegenwart — das Verbrauchssteuersystem von Großbritannien und Irland.

Hier betragen die Staatssteuern insgesammt (für das Finanzjahr, welches am 31. März 1888 endigte) gegen 80 Mill. Pfd. Sterl.*). Davon bringen die Verbrauchssteuern in deren verschiedenen Formen etwa 45 Mill. Pfd. auf. Diese letztere Summe wiederum setzte sich aus dem Zollertrage (customs) von 20 Mill. Pfd. und den inneren Verbrauchs-

*) Statistical Abstract for the United Kingdom in each of the last 15 years from 1873 to 1887. London 1888, p. 9, 16.

Digitized by Google

steuern (excise) in Höhe von 25 Mill. Pfd. zusammen. Davon fielen allein auf den Branntwein 17¼ Mill. Pfd. (und zwar für Accise 13 Mill. und für Eingangszoll 4¼ Mill.), ferner auf Bier 8¾ Mill., auf Tabak ebenso viel; das heißt eine Summe von 35 Mill. Pfd. oder nahezu die Hälfte der ganzen Staatseinnahme fiel auf Branntwein, Bier, Tabak, auf den Massenkonsum relativ entbehrlicher Dinge in auffallend einseitiger Richtung. Gegenüber dieser Einseitigkeit, welche die Mehrzahl der Bevölkerung zu Gunsten der Nichtraucher und Nichttrinker belastet, fehlt innerhalb des britischen Verbrauchssteuersystems eine ausreichende Ergänzung. Die 3½ Mill. Pfd., welche durch die „licences" aufgebracht werden, fallen ihrerseits vorwiegend auf die gleichen Schultern (Schankkonzessionen u. dgl.). Die ferneren 4⅔ Mill. Pfd. Sterl., welche der Theezoll (50 Pfennige für das Pfund) einträgt, treffen weit überwiegend die Masse des Volkes und sind innerhalb derselben eine geringe, oberhalb derselben eine ganz unbefriedigende Ausgleichung jener Einseitigkeit. So bleibt nur die Zolleinnahme aus Wein im Betrage von 1 Mill. und die ungefähr gleiche Zolleinnahme aus Kolonialwaaren, wie Kaffee (187,562 Pfd. Sterl.) und Früchten, Gewürzen u. s. w., zusammen 2 Mill. Pfd., bei denen eine gewisse Kompensation zu Lasten der wohlhabenden Klassen vorausgesetzt werden darf, aber wiederum nur die Hälfte davon zu Lasten der Nichttrinker.

Das britische Verbrauchssteuersystem kennzeichnet sich hienach als ein Stück der Verbrauchsbesteuerung, bei welcher das realistische Interesse der finanziellen Ergiebigkeit befriedigt, das ideale Interesse der inneren Harmonie im Sinne der Gerechtigkeit vernachlässigt ist. Es ist eine Stufe der Entwicklung, welche nur scheinbar ein abgeschlossenes oder gar mustergültiges System darstellt, welche vielmehr auf fernere Stufen der qualitativen Entwicklung deutet. Mit älteren Steuersystemen verglichen zeigt dasselbe allerdings das behagliche Ergebniß verbreiteten Wohlstandes und entsprechender Verbrauchsgestaltung; doch darf dieser relative Fortschritt nicht über die Lücken des zunächst Erreichten und seine weiteren Aufgaben verblenden.

Diese Aufgaben liegen in der fortschreitenden Ergänzung der besteuerten Gegenstände überhaupt, in der stärkeren Ausgleichung der Last durch Heranziehung der oberen Klassen insbesondere. Entweder gelingt es, diese Aufgaben fortschreitend zu lösen, oder das Verbrauchssteuersystem dankt ab zu Gunsten anderer Steuerformen, welche sich der Lösung gewachsen zeigen.

Der realistische Zug des Zeitalters ist geneigt, diese Pflichten, die im Dienste fortschreitender Gerechtigkeit zu erfüllen sind, in den Hinter-

Digitized by Google

grund zu schieben. Die Wissenschaft würde ihren besten Beruf vergessen, wenn sie im Gegensatze zu solchem Realismus nicht desto nachdrücklicher auf die unverrückbaren Ziele des Fortschritts verwiese.

§ 366. Zur richtigen Abwägung der realistischen und der idealistischen Seiten der Verbrauchsbesteuerung bedarf es freilich eines Gesichtspunktes, welchen wir bisher nicht erwähnt und welchen wir jetzt zu erörtern haben, nämlich der technischen Schranken der Verbrauchsbesteuerung.

Man würde, um bei dem angeführten Beispiele Großbritanniens zunächst stehen zu bleiben, demselben Unrecht thun, wenn man außer Acht ließe, wie beachtenswerthe Gründe der Zweckmäßigkeit zu diesem Verbrauchssteuersystem geführt, wie vielfältige Erfahrungen zur Beseitigung einer andersartigen Gestaltung desselben veranlaßt haben, einer Gestaltung, die an sich mehr im Einklange mit den Forderungen der Gerechtigkeit war.

Wenn es als ein Hauptvorzug der Verbrauchsbesteuerung gilt, daß sie unmerklich und tropfenweise erhoben wird, so setzt dies voraus, daß die gesetzlich vorgeschriebene Erhebungsform sich auf konzentrirte Massen des besteuerten Verbrauchsgegenstandes richtet, dieselben in einem Augenblicke ergreift, wo sie in solcher Konzentration erscheinen. Der bezeichnete Vorzug würde auf den Kopf gestellt, wenn man diese Voraussetzung nicht beachtete und dadurch in der That genöthigt würde, die Steuer von jedem einzelnen Tropfen oder Bissen des Verbrauchsgegenstandes zu erheben.

Daher spitzt sich die technische Aufgabe der Verbrauchsbesteuerung auf die Frage zu, ob für einen durch Gründe der Gerechtigkeit ihr empfohlenen Verbrauchsgegenstand zweckmäßige Stadien der Konzentration zu finden und welche unter den etwa vorhandenen die geeignetsten sind.

Die Erfahrung giebt uns zunächst in nicht wenigen Fällen eine ablehnende Antwort. Wenn die Verbrauchsbesteuerung des Deutschen Reiches diejenigen Seidenstoffe, welche vom Auslande hereingebracht werden, mit 10 Mark für jedes Kilogramm belegt, das fertige Kleidungsstück mit 12 Mark für das Kilogramm, dagegen für ebenso feine Seidenstoffe, ebenso feine Kleidungsstücke gar keine Steuer erhebt, so läßt sich vom Standpunkte der Gerechtigkeit wohl einräumen, daß in dem Verbrauche ausländischer Seidenstoffe, ausländischer Kleidungsstücke regelmäßig der Beweis eines größeren Luxus liegt als in dem Verbrauche inländischer Seidenstoffe, inländischer Kleidungsstücke; jedoch die Gerechtig-

Digitized by Google

keit sträubt sich gegen eine so weitgehende Unterscheidung, daß in dem einen Falle die Steuer hoch ist, in dem anderen Falle gänzlich fehlt. Und in der That ist es nicht die Gerechtigkeit, sondern die zweckmäßige Technik der Steuererhebung, welche dazu veranlaßt, daß man den Mühsalen einer anderen Besteuerung dieser Gegenstände als der einzig bequemen (der Verzollung) aus dem Wege geht.

Ein anderes Beispiel. Herkömmlich gilt der Genuß edler Weinsorten als eine Manifestation der Wohlhabenheit und des Luxus; die Gerechtigkeit würde eine angemessene, keineswegs niedrige Besteuerung dieses Genusses fordern. Dennoch hat nicht nur die wirkliche Weinsteuer, welche in Preußen (§ 273) in den Jahren 1819—1868 bestand, gar keinen Unterschied gemacht zwischen dem geringsten Gewächs und dem Schloß Johannisberger oder Steinberger Kabinet, vielmehr allen Wein mit einander äußerst niedrig besteuert, sondern es hat auch der Widerspruch der großen Belästigungen, welche mit der Steuererhebung verbunden waren, zu dem geringen Ertrage der Steuer dahin geführt, diese Steuer gänzlich aufzuheben. Der Genuß des edelsten und kostbarsten Weines, der im Inlande gebaut ist, bleibt daher im Deutschen Reiche von der Besteuerung frei, wogegen der geringste Wein, welcher von dem Auslande hereingebracht wird, mit einem Eingangszolle von 24 Mark für 100 Kilogramm (in Flaschen 48 Mark) besteuert ist.

Bei beiden Beispielen, welche wir gewählt haben, ist es die günstige Technik der Zollgrenze, welche regelmäßig den Verbrauchsgegenstand in konzentrirten Quantitäten erfaßt, die dazu führt, einen Gegenstand mit der Verbrauchssteuer zu belegen, welchen man, wenn er vom Inlande erzeugt wird, daher diese Technik ausschließt, steuerfrei läßt, obwohl die Gerechtigkeit für eine — wo nicht gleichmäßige, doch ähnliche — Besteuerung spricht.

§ 367. Was uns hier zunächst in absoluten Gegensätzen deutlich geworden ist, Besteuerung oder Nichtbesteuerung je nach den technischen Bedingungen der Verbrauchsbesteuerung, das wiederholt sich in *relativen* Verschiedenheiten der Gunst technischer Voraussetzungen.

Wenn wir zunächst die Zollgrenze als eine zweckmäßige Stätte der Verbrauchssteuererhebung kennen gelernt haben im Gegensatze zu der Besteuerung des Verbrauchs im Inlande, so ist dies dahin einzuschränken, daß die technischen Bedingungen der *Zollgrenzen* verschiedener Länder sehr *verschiedene* sind.

Die Landesgrenze in einem Staate wie dem einstigen preußischen

Digitized by Google

Staate, dessen König man den König der Grenzen nannte, muß, wie für jeden Zweck, so für die Steuererhebung viel ungünstiger sein als die Grenze eines wohlabgerundeten Gebietes, bei welchem eine möglichst große Masse Land und Bevölkerung auf eine möglichst kleine Strecke Zollgrenze kommt. Ein waldiges und gebirgiges Grenzgebiet, welches dem Schmuggel bequeme Schlupfwinkel bietet, ist weniger für die Zollgrenze geeignet als die Meeresküste von England. Die Entwicklung des Zollwesens wird daher allenthalben durch diese Bedingungen beeinflußt; oder der Fortschritt des Zollwesens sucht diese Bedingungen für seine Zwecke umzugestalten (Zollverein). Historische Entwicklungen wie natürliche Umstände wirken also auf die Gestaltung der Zollgrenze ein, und im günstigen Falle gelingt es dem historischen Fortschritte, selbst die natürliche Ungunst der Grenze zu beeinflussen, wenn es dahin kommt, daß die ungünstige Zollgrenze durch eine politische oder eine bloße Zollunion in das Innere der neuen Zollgrenze hineinverlegt wird.

Umgekehrt kann der historische Fortschritt auf das Finanzzollwesen ungünstig zurückwirken, wenn, sei es die Herrschaft des Freihandels, sei es die Rücksicht auf internationale Handelsverträge, die Auferlegung von Einfuhrzöllen verbietet oder einschränkt, welche aus finanziellen Gründen sich empfehlen würden.

Die Einseitigkeit des englischen Zolltarifs, welche wir kennen gelernt haben, hat ihren Ursprung zum überwiegenden Theile in dem seit einem Menschenalter dort zur Herrschaft gelangten Grundsatze des freien Austausches im internationalen Verkehr. Diesen Grundsatz hat man durch Steuerzölle so wenig wie möglich durchbrochen, vornehmlich nur durch Besteuerung der narkotischen Genußmittel, welche größtentheils die Handelsbeziehungen zu den wichtigeren Nationen unberührt lassen. Die älteren Zolltarife Englands, die heutigen Zolltarife des Deutschen Reiches, Oesterreichs, der Schweiz, Frankreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika u. s. w. können sich vor jener Einseitigkeit der Verbrauchsbesteuerung, soweit dieselbe durch die Technik der Einfuhrzölle bewerkstelligt wird, dadurch bewahren, daß sie den Grundsatz des Freihandels nicht nur nicht in der radikalen Weise Englands durchgeführt haben, sondern sogar planmäßig das Einfuhrzollwesen zur relativen Hintanhaltung des Freihandels benutzen.

Indessen selbst diese Staaten werden, weil sie bei der Entwicklung des heutigen Wirthschaftslebens auf den Weltmarkt zu einem erheblichen Theile angewiesen sind, im wechselseitigen Interesse sich genöthigt sehen, auf finanzielle Zölle oder Zollbeträge zu verzichten, welche sie an sich und ohne diese Rücksicht für angemessen halten würden. Wenn beispielshalber

Digitized by Google

der Eingangszoll auf französischen Wein, welchen die Schweizerische Eidgenossenschaft trotz vieler anderweitiger Zollerhöhungen ihres Tarifs auch heute noch erhebt, so außerordentlich niedrig ist, so hat das seinen Grund in dem Drucke, welchen Frankreich bei den Vertragsverhandlungen ausgeübt hat, und in der Gefahr, größere Interessen des internationalen Verkehrs und Störung des Vertragsverhältnisses mit diesem Lande zu schädigen.

§ 368. Weil es sich auch im Gebiete der inneren Verbrauchsbesteuerung, ähnlich wie bei den Einfuhrzöllen, darum handelt, gewisse Stationen zu entdecken, an welchen der Verbrauchsgegenstand in konzentrirten Massen auftritt, so werden Mangels derartiger Stationen eine Reihe von Verbrauchssteuern aus technischen Gründen unterbleiben, welche aus anderen Gründen angemessen wären.

Der vom Standpunkte der Gerechtigkeit unbegreifliche Widerspruch, daß der Verbrauch inländischen Weines in Preußen steuerfrei ist, während der Verbrauch von inländischem Bier und Branntwein empfindlich besteuert ist, läßt sich nur dadurch erklären, aber auch wohl rechtfertigen, daß erfahrungsgemäß die Gunst der technischen Bedingungen für die Besteuerung des inländischen Weines gefehlt hat, welche für die Besteuerung des Bieres und Branntweins in fortschreitendem Maaße durch die fortschreitende Konzentration ihrer Herstellung sich entwickelt hat.*)

In dem Maaße, als solche Konzentration fehlt, läßt uns auch eine bequeme Technik der inneren Verbrauchsbesteuerung im Stich. Das in Weinländern übliche System der Besteuerung, welches die Stätten des Weinhandels und Ausschankes zur Handhabe nimmt, ist mit so großen Belästigungen des Verkehrs verknüpft, daß man sich schwer entschließt, diese Steuerform einzuführen, wo sie nicht seit lange herkömmlich ist. Die Dezentralisation des Tabakbaues ist eine wahre Kalamität für die Besteuerung des inländischen Tabaks, und nur die sonstigen Erwägungen, welche für die hervorragende Qualifikation des Tabaks zur Besteuerung

*) Im Reichssteuergebiet waren im Jahre 1872 Kartoffelbrennereien mit jährlichem Steuerertrag von weniger als 6000 Mark 2216 im Betrieb, 1886 nur noch 1664; dagegen haben sich die ganz großen Brennereien, welche mehr als 12,000 Mark Steuer einbringen, in demselben Zeitraume von 986 auf 1836 vermehrt (Conrad, in seinen Jahrbüchern, N. F. 1887, Band XV, 6). Brauereien gab es im Reichssteuergebiet im Jahre 1872 überhaupt 14,157 mit einem Gesammtprodukt von 16,1 Mill. Hektoliter, dagegen 1884/85 nur noch 10,520 mit einem Produkt von 24,6 Mill. Hektoliter. Statist. Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1886, 58. Ueber die Rübenzuckerfabriken vgl. oben § 274.

Digitized by Google

sprechen, veranlassen dazu, die mit jener mühsamen Technik verknüpften Schwierigkeiten in den Kauf zu nehmen. England ist, vom Standpunkte der Tabakbesteuerung angesehen, geradezu in einer beneidenswerten Lage, weil es keinen Tabak im Inlande zu besteuern hat, dagegen den ganzen Tabakverbrauch seiner Bevölkerung an der Zollgrenze treffen kann.

§ 369. Ein Aushülfsmittel für die Verbrauchsbesteuerung inländischer Erzeugnisse liegt in der künstlichen Herstellung einer Konzentration, welche ausdrücklich für den Steuerzweck geschaffen ist.

Dies ist das Wesen der Steuermonopolien.

Die Zersplitterung des Tabakbaues in zahlreichen kleinen Besitzungen macht die Besteuerung ebenso schwierig wie die vielfältig zersplitterte Tabakverarbeitung (Hausindustrie u. dgl.). Wenn die Besteuerung des Tabakverbrauches, an Stelle der noch größeren Zersplitterung der zu besteuernden Quantitäten in den Händen des Handels oder gar der Konsumenten, die Stätten des Tabakbaues oder der Tabakindustrie aufsucht, so legt sie auf eine sehr große Zahl und darunter auf eine Mehrzahl von schwachen Schultern eine Last, welche, obwohl nur eine Auslage, diese nur mühsam zu tragen vermögen. Die Belästigung ist wegen der Zersplitterung der Steuererhebung für die Steuerverwaltung ebenso groß wie für die Steuerpflichtigen. Die behufs der Steuerkontrole nothwendigen Maßregeln sind für die Pflichtigen ebenso störend wie für die Behörde mühevoll und gehässig. Man denke sich Tabakbau und Tabakindustrie einer ähnlichen Konzentration unterworfen, wie die Rübenzuckerproduktion, und die hauptsächlichen Beschwerden einer inneren Verbrauchsbesteuerung wären gehoben. Da nun diese Konzentration durch die freiwillige Entwicklung der Technik nicht eintritt, stellt sie der Staat durch seinen organisatorischen Zwang her.

Dieses ist das Wesen des Steuermonopols. Eine Ausführung haben wir an einem namhaften Beispiele, bei der historischen Darstellung des französischen Tabakmonopoles (§ 288), in gedrängten Zügen kennen gelernt.

Wo man frühzeitig ein Steuermonopol eingeführt hat und wo sein Bestand in die Sitten der Bevölkerung übergegangen ist, pflegen sich die Schwierigkeiten wenig bemerkbar zu machen, welche dort hervortreten, wo man neuerdings — gegenüber einer vielfältig ausgebreiteten privaten Produktionsweise — die Konzentration erst herzustellen sucht. Theils die ökonomischen und finanziellen Schwierigkeiten der Ueberleitung der Produktion aus dem alten Zustande in den neuen, theils die Widerstände und Vorurtheile der herkömmlichen Freiheit des Gewerbes gegenüber

Digitized by Google

dem Monopol errichten Hindernisse, welche wohl nur durch einen sehr starken Druck eines anderweitig nicht zu deckenden Finanzbedarfs oder durch große Fortschritte der Einsicht überwunden werden können.

§ 370. Es giebt einzelne Verbrauchssteuern, bei welchen die Form des Staatsmonopols sich unabhängig von dem Steuerzweck, schon aus anderen Gründen, zur Verfügung stellt.

Ein hauptsächliches Beispiel ist die Post. Hier folgt die Einheitlichkeit der Anlage und des Betriebes aus der Technik dieser Verkehrsanstalt selber. Die etwa erzielten Ueberschüsse (und es ist aller Anlaß vorhanden, aus dieser Quelle wirkliche Ueberschüsse wie in dem heutigen Großbritannien und nicht blos scheinbare Ueberschüsse wie in dem heutigen Deutschen Reiche zu erzielen) sind in ihrem Steuercharakter nur deshalb bisher meist nicht deutlich erkannt worden, weil das Postmonopol bereits aus anderen Gründen besteht als aus den finanziellen; es ist aber darum nicht weniger wahr, daß es neben den anderen Zwecken auch den Steuerzweck verfolgt, sofern es wirkliche Ueberschüsse abwirft.

Das Lotteriemonopol ferner (welches in ein heutiges Steuersystem überhaupt nicht mehr als ein Sein-Sollendes, sondern nur als ein Seiendes hineingehören kann) ist zwar insofern durchaus ein Steuermonopol, als es nicht bestehen würde ohne den Zweck der Besteuerung (menschlicher Thorheit); es unterscheidet sich jedoch von den übrigen Steuermonopolen dadurch, daß nicht allein um der Besteuerung willen das Monopol errichtet ist, sondern auch zur Beseitigung des größeren Aergernisses, welches durch das „Spiel der freien Kräfte" veranlaßt werden würde.

§ 371. Haben wir in den letzten Paragraphen die technischen Schranken der Verbrauchsbesteuerung und deren Ueberwindung ins Auge gefaßt, so giebt es dagegen fördernde Anlässe, welche von anderen Gesichtspunkten her der Besteuerung von Verbrauchsgegenständen zu Hülfe kommen.

Solche Gesichtspunkte sind: die Unterdrückung eines als schädlich betrachteten Genusses und die Abhaltung fremdländischer Einfuhrartikel zum Schutze der einheimischen Produktion.

In den mittelalterlichen Städten schon war — wie so vieles, was dann der Fürstenstaat auf die neue Zeit gebracht hat — die Politik bekannt, daß man einen Luxus verbot, den man im finanziellen Interesse

Digitized by Google

sich abkaufen ließ durch eine Besteuerung*) des Luxus (§ 57). Der Ursprung verbreiteter Verbrauchssteuern der Gegenwart liegt in ähnlichen Zusammenhängen — so die Tabakbesteuerung, welche in keinem Staate der Gegenwart diesen Charakter bewahrt hat. Dagegen ist etwas Aehnliches auch heute noch von Einfluß bei der Besteuerung des Branntweins, und ist unter Anderem bei der letzten Erhöhung der Branntweinsteuer im Deutschen Reiche (24. Juni 1887) von Seiten der Regierungen als mitbestimmender Anlaß der Erhöhung anerkannt worden.

Wenn der finanzielle Zweck und der pädagogische Zweck der Verbrauchssteuer Hand in Hand gingen, so wäre das eine erfreuliche Interessenharmonie. Indessen offenbar durchkreuzen sich die beiden Zwecke ihrem Gedankengange nach und können nur unter sehr bestimmten Voraussetzungen sich wechselseitig unterstützen. Der pädagogische Zweck, welcher durch die staatliche Einschränkung eines gewissen Genusses erreicht werden soll, geht auf Verminderung des zu versteuernden Quantums; der finanzielle Zweck geht, von finanziellen Gründen abgesehen, die nicht hieher gehören, mindestens auf dieses Ziel nicht los. Wenn es gelingt, trotz verminderten Konsums durch hohe Steuersätze einen höheren Steuerertrag zu erzielen, so beweist das natürlich nichts gegen die Möglichkeit, durch niedrigere Steuersätze noch größere Erträge zu gewinnen.

Die Rücksicht auf diesen andersartigen Zweck der Steuer gestaltet sich demnach als eine innere Schranke der Verbrauchsbesteuerung, während sie von außen her derselben zu Hülfe gekommen ist.

Etwas Verwandtes findet statt, wenn der Einfuhrzoll die Bestimmung hat, als Schutzmaßregel für die einheimische Produktion zu dienen.**) Der Steuerzoll dient diesem Zwecke theils nach der Absicht seiner Schöpfer, theils vermischt er sich mit diesem Zwecke ohne oder wider die Absicht der Gesetzgeber. Nur bei solchen Verbrauchsgegenständen, welche nicht im Inlande produzirt werden können, ist er reiner Steuerzoll; die Ein-

*) Quod si quis est qui scire de me velit, quodnam genus vectigalium immortali Deo gratissimum, civitatibus pulcherrimum, principibus honestissimum, plebi utilissimum videatur, illud est quod iis rebus imponitur quae ad corrumpendos civium mores, quae ad delicias, quae ad luxum, quae ad libidinem spectant ... quae prohibenda non sunt, nec, si velis, possis ... Quamobrem principes qui Aquiloniis regionibus imperant, nullum vectigal majus habent quam ex vino, quo subditi, ut carere possint, nolint tamen, sed assidue locis omnibus sese ingurgitabunt semper. Bodini de Republica lib. VI, p. 661 (edit. Paris. 1586).

**) Depuis Colbert, dit l'abbé Galiani, on distingue entre l'impôt de profit et l'impôt d'encouragement. Le Trosne, De l'intérêt social (Physiocrates, éd. Daire, II, 985).

Digitized by Google

fachheit des englischen Zolltarifs hängt damit zusammen, daß Tabak, Wein (früher Zucker) ebensowenig wie Thee, Kaffee und andere Kolonialwaaren im Inlande erzeugt werden. Die Schutzzollqualität der englischen Steuerzölle kann sich nur indirekt, gegenüber den im Inlande erzeugten Surrogaten, wirksam erweisen.

Je mehr nun der Schutzzoll seine Absicht erreicht, oder je mehr der Steuerzoll wider seine Absicht zum Schutzzolle wird, desto geringer ist seine finanzielle Bedeutung. Je entschiedener der Steuerzoll wiederum die ihm eigenthümliche Absicht erreicht oder der Schutzzoll zum Steuerzoll wird, desto weniger kann derselbe Zoll als Schutzmaßregel für die einheimische Produktion wirksam sein.

Man hat neuerdings von amtlicher Stelle her Einfuhrzölle, die beide Zwecke verfolgten oder doch erreichten, als „gemischte" bezeichnet.

§ 372. Die hier dargelegten inneren und äußeren Schranken für die Durchführung der Verbrauchsbesteuerung tragen dazu bei, uns das Ganze der Verbrauchsbesteuerung nicht nur in seinen Schwierigkeiten und in dem Bedürfnisse nach fortschreitender Vervollkommnung zu zeigen; sie weisen auch auf die Nothwendigkeit hin, dasselbe durch Ergänzungen zu vervollständigen, welche in anderen Steuergattungen zu suchen sind.

Die leicht mit der Verbrauchsbesteuerung verknüpfte *Einseitigkeit* der individuellen Belastung, welche kaum jemals ganz durch Fortbildung des Verbrauchssteuersystems zu beseitigen sein wird, deutet auf andersartige Steuern zur Ausfüllung der Lücken im Interesse der Gerechtigkeit.

Die Schwierigkeit, ja *Unmöglichkeit*, die *größere Steuerkraft* durch Besteuerung des ihr eigentümlichen Verbrauchs angemessen zu belasten, zumal bei beständig wachsendem Steuerbedarf und bei fortschreitenden Ueberzeugungen von der Verpflichtung der größeren Steuerkräfte — sie führt zu Steuergattungen, die wesentlich im Gebiete der Erwerbsbesteuerung liegen (Einkommensteuern, Vermögenssteuern, Erbschaftssteuern, Objektsteuern).

Selbst die relativen *Vorzüge* des Verbrauchssteuerwesens haben ihre naturgemäße *Kehrseite*. Die Schmiegsamkeit aller derjenigen Verbrauchssteuern, welche entbehrliche Dinge treffen wollen, hat zur Folge, daß die Sicherstellung eines gewissen Steuerbedarfs auf diesem Wege allein nicht möglich ist, weil der Verbrauch unter dem Einflusse der Steuer ein schwankender ist. Hier müssen Steuerformen einspringen, welche minder biegsam sind, auf die man sich daher besser stützen kann.

Auch die relative Unmerklichkeit der Steuerzahlung ist für jede

Digitized by Google

realistische Betrachtung des Steuerwesens zwar von großer Bedeutung und wird dieselbe, trotz aller Proteste des Radikalismus und Doktrinarismus, auf lange Zeiten hinaus behalten, weil das Wesen der Steuerlast auf der Empfindung des Druckes der Steuer beruht, mindestens nicht allein auf der Masse der erhobenen Steuer. Jedoch das muß eingeräumt werden, daß die Ziele einer fortschreitenden Steuerpolitik auch auf den sittlichen Fortschritt weisen, welcher diese Empfindungen umgestaltet im Sinne jener Ideale, die darum nicht eine Thorheit sind, weil sie vorschnell zum Maaßstabe der gegenwärtigen Steuersysteme gemacht werden.

Fünftes Kapitel.

Die Verwaltung der Steuern.

Litteratur. Ad. Wagner, Finanzwissenschaft, Zweiter Theil (1880), S. 566—708. Lorenz von Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 5. Auflage (1885), Zweiter Theil, Erste Abtheilung, S. 419—495. Zweiter Theil, Zweite Abtheilung, S. 272—407. Carl Frhr. von Hock, Die öffentlichen Abgaben und Schulden (1863), S. 122—229. Albert Schäffle, Ergebnisse der Tabak-Enquête, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, Jahrgänge 1879, 1880. Richard von Kaufmann, Die Zuckerindustrie in ihrer wirthschaftlichen und steuerrechtlichen Bedeutung (1878). Julius Wolff, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, Jahrgang 1882. Julius Wolff, Die Branntweinsteuer, ihre Stellung im Steuersystem und in der Volkswirthschaft, ihre geschichtliche Entwicklung und gegenwärtige Gestalt in den einzelnen Ländern und ihre Erhebungsformen (1884). Amé, Étude sur les tarifs de douanes et sur les traités de commerce (1876). Richard T. Ely, Taxation in American States and Cities (1888).

I. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung des Steuerwesens.

§ 373. Die Abhängigkeit der einzelnen Steuergattungen von den Bedingungen, welche in ihrer Durchführung, in der Ermittlung der steuerpflichtigen Gegenstände und in der darauf gestützten Erhebung der Steuern liegen, ist uns im Verlaufe sowohl der historischen wie der syste-

Digitized by Google

matischen Darstellung der Steuern entgegengetreten. Es ist unsere Aufgabe, in dem gegenwärtigen Kapitel die hieher gehörigen Punkte zusammenzufassen.

Eine allgemeine Betrachtung ist wohl die angemessene Einleitung dazu — das Verhältnis der Staatsverwaltung zur Selbstverwaltung im Steuerwesen.

Wir haben von der Selbstverwaltung und deren Beziehungen zum Staate oben in allgemeinerem Zusammenhange gesprochen (§§ 135—148). Dort war davon die Rede, welche eigenthümliche Zwischenstellung die Selbstverwaltung einnimmt zwischen der zentralen Staatsverwaltung und den auf Freiwilligkeit gegründeten Leistungen für das gemeine Wesen, welche Tragweite diese allgemeine Bedeutung der Selbstverwaltung für das Finanzwesen von Staat und Gemeinde hat. Hier ist von der *besonderen Seite der Selbstverwaltung* zu reden, welche sich für die Verwaltung des Steuerwesens ergiebt, von den besonderen Problemen, welche durch die *wechselseitige Bedingtheit von Staatsverwaltung und Selbstverwaltung* auf dem Gebiete der Durchführung der Steuergesetze entstehen. Die Aufgaben selber, welche durch die zentrale Staatsgewalt und ihre berufsmäßigen Organe, oder durch die Organe der lokalen Selbstverwaltung zu erfüllen sind, waren bei der allgemeineren Erörterung ins Auge zu fassen. Die Hülfsmittel, welche in beiderlei Organen für die Verwirklichung der Steuergesetze zu finden sind, deren relative Schranken und Beziehungen zu einander, sind hier zu erörtern.

Der Grundgedanke der Selbstverwaltung im allgemeinen wiederholt sich freilich auch in dieser Seite der Selbstverwaltung. Es ist hier wie dort darauf abgesehen, eine Brücke zu schlagen zwischen dem Zwange des staatlichen Befehls und der freiwilligen Geneigtheit der Bürger zur Erfüllung ihrer öffentlichen Pflicht. Es ist hier wie dort die Schwierigkeit dieser Vermittlung und die daraus folgende Nothwendigkeit einer Anlehnung an den strafferen Apparat der zentralen Staatsgewalt zu betrachten.

Die großen Anwälte der Selbstverwaltung, wie Freiherr vom Stein, scheinen sich die Schwierigkeiten und die Widersprüche der Aufgabe nicht immer hinreichend klar gemacht zu haben, während sie doch bei getrennten Anlässen dem Widerspruche selber lebhaften Ausdruck gegeben haben. Derselbe Freiherr vom Stein, welcher „den Formenkram und Dienstmechanismus" der Berufsbeamten zertrümmern will „durch Aufnahme von Menschen aus dem Gewirr des praktischen Lebens" und an seine Stelle setzen will „einen aus der Fülle der Natur genommenen Reichthum von Ansichten und Gefühlen", welcher „gar nicht einsehen will,

Digitized by Google

warum der Bürgermeister kein Gewerbe treiben soll"*) — derselbe große Staatsmann schilt in den härtesten Worten, gelegentlich der preußischen Finanzreformen des Jahres 1810 und bei entschiedener Befürwortung der Einkommensteuer als der billigsten, gleichförmigsten und einträglichsten aller Steuern, die öffentliche Meinung, welche in Preußen herrsche, wegen ihres tief eingewurzelten Egoismus, nordischer Ungebundenheit und Rohheit, die man durch ernsthafte Strafmittel berichtigen, nicht durch Schonung noch mehr irreleiten müsse.**)

Offenbar sind es dieselben Menschen, von zweierlei Aussichtspunkten oder in zweierlei Stimmungen angesehen. Die Aufgabe der Wissenschaft, die Aufgabe objektiven Denkens ist es, die Einheit in jenen Widersprüchen zu finden, welche aus den wechselnden Stimmungen des Lebens und seiner Staatsmänner hervorspringen.

§ 374. Die verwaltungstechnischen Streitfragen, welche vorzugsweise auf dem Gebiete des direkten Steuerwesens (Einkommensteuern, Vermögenssteuern, Ertragssteuern) die Aufmerksamkeit in Anspruch nehmen, führen zu einer endlosen Täuschung und Selbsttäuschung über den Werth der Form (im Gegensatze zu dem allein entscheidenden Werthe des Inhalts) der Institutionen, so lange man über die hier zu Grunde liegenden *Elementarfragen* nicht Klarheit gewonnen hat.

Wenn irgend ein Gesetz an dem ewigen *Widerspruche* leidet, der das Schicksal so vieler Gesetze ist, mit öffentlichem Zwange befehlen zu wollen, was freiwillig nicht erfüllt wird, und doch wiederum durch den Zwang allein die freiwilligen Neigungen nicht ersetzen zu können, so ist es bei dem *Steuergesetze* der Fall. Aus der Nothwendigkeit entsprungen, diejenigen ökonomischen Opfer von den Mitgliedern des Gemeinwesens zu fordern, deren Unentbehrlichkeit von den Pflichtigen meist nicht begriffen, deren Leistung daher regelmäßig nicht gewollt wird ohne die äußere Verpflichtung und den öffentlichen Zwang, steht das Steuergesetz, wenn es in der That keiner anderen freiwilligen Regung der Pflichtigen gegenübersteht als der Abneigung zu seiner Befolgung, sich sehr bald vor die Unmöglichkeit gestellt, seinen Buchstaben zur lebendigen Wahrheit zu machen. Dieser schroffe Gegensatz von gesetzlichem Befehl und Abneigung gegen seine Erfüllung besteht nun allerdings in der Wirklichkeit eines heutigen Kulturvolkes und seines Staatslebens nicht.

*) Ernst Meier, Die Reform der Verwaltungs-Organisation, 142, 330.

**) Vgl. oben § 312.

Digitized by Google

Die alte Frage „quid leges sine moribus“ beantwortet sich allenthalben wenigstens einigermaßen in dem versöhnenden Sinne, der ihm zu Grunde liegt — daß kein Gesetz wirksam werden kann, welches nicht an die vorhandenen Sitten, Gewöhnungen, freien Regungen anknüpft, welches daher blos einen Schritt weiter zu gehen versucht durch die Stütze des öffentlichen Zwanges als die Mehrzahl zu gehen geneigt ist, welches einen angemessenen Druck auszuüben trachtet, der über das Maaß des üblichen Thuns in der Richtung sittlicher Zwecke hinaus will.

Indessen bei der Gewalt, mit welcher der moderne Staat — seine wachsenden Anforderungen, seine sozialpolitischen und steuerpolitischen Ideale — die Gesetzgebung auf der Bahn des Steuerwesens vorwärts treiben, liegt die Gefahr immerfort nahe, daß der Wille des Gesetzes denjenigen Neigungen seiner Bürger voraus ist, welche sich an der empfindlichsten Stelle zu bewähren haben, an ihren wirthschaftlichen Interessen.

Es ist ein schöner und an sich fruchtbarer Gedanke, daß man an diesem wie an anderen Punkten der Staatsverwaltung die Verbindung zwischen Sein und Sein-Sollen herstellen will durch die Organe der Selbstverwaltung. Den sonstigen Beweggründen zum Gebrauche dieses Aushülfsmittels tritt auf diesem Gebiete der technische Anlaß hinzu, welcher in der nachbarlichen Sachkenntniß (im Gegensatze zu zentralen, berufsmäßigen Organen der Staatsverwaltung) begründet ist; während doch bei anderen Aufgaben der Selbstverwaltung (Geschworenengerichte, Schöffengerichte) eher das Umgekehrte von der technischen Zweckmäßigkeit der nachbarlichen Dienstleistungen zu sagen ist.

Doch, wie uns bereits in der historischen Darstellung der Vergleich der preußischen Selbstverwaltung des Einkommensteuerwesens mit der Organisation der englischen Selbstverwaltung gezeigt hat, es kommt auf die richtige Gestalt an, welche man jenem Gedanken giebt.

Wenn es nämlich ein Irrthum ist zu glauben, daß die freie Thätigkeit der erwerbenden Gesellschaft oder auch die freiwillige Gemeinnützigkeit mit der wahren Selbstverwaltung gleichbedeutend seien, so ist es immer noch eine sehr unentwickelte Selbstverwaltung, bei welcher die Alltagsanschauungen der Nachbarsleute zur Wirksamkeit in dem öffentlichen Amte berufen werden, für welches sie regelmäßig keinerlei Erziehung oder Gewöhnung mitbringen.*) Läßt man ihnen Zeit genug, so werden die

*) Sehr begreiflich daher, daß in einem Staatswesen, in welchem die Gewöhnungen der Theilnahme am Gemeinwesen erloschen oder noch nicht entwickelt sind, auch die Schwierigkeiten derjenigen Steuerarten, die auf solche Theilnahme sich stützen müssen, überwiegend große sind, wie noch in dem heutigen Frankreich nach dem eigenen Zeugniß französischer Autoritäten. Montesquieu kennzeichnet diesen Zustand, wenn

Digitized by Google

Besseren unter ihnen durch die Gewöhnung des Amtes auch die geistigen und sittlichen Bedingungen für dessen Verwaltung sich aneignen; die Geschworenenbank, wenn sie ein ständiges oder relativ dauerndes Amt für den Bürgersmann und Bauersmann bedeutete, würde den Geschworenen allmälig emporheben aus den beschränkten Vorstellungen seiner Erwerbsthätigkeit zu den staatlichen Begriffen der Rechtspflege — der Bauer würde weniger lax über den Meineid, der Bürger weniger lax über den Betrug urtheilen. Wo aber vollends der tägliche Geschäftseigennutz der den Privatmann beständig umgebenden Berufsatmosphäre im ausgesprochenen Gegensatze zu der Amtspflicht steht, wie es bei der Selbstverwaltung des Steuerwesens der Fall ist, wird auch die Dauerhaftigkeit des Amtes und die Gewöhnung dafür nicht ausreichen, den Einzelnen zur Erfüllung seines öffentlichen Berufs emporzuheben. Es bedarf hier eines kunstvoll zusammengesetzten Apparates, welcher dadurch seine Wirksamkeit erhält, daß in ihm mannigfaltige psychologische Momente mit einander verbunden, zur wechselseitigen Ergänzung berufen sind, während eine einseitige Belastung dieses oder jenes Momentes nur geringe Erfolge hervorzubringen vermag.

§ 375. Betrachten wir die Stufenfolge dieser Momente vom Einzelnen zur zentralen Staatsgewalt aufwärts, in dem Niederschlage der historisch bekannten Institutionen, welche das Steuerwesen aufweist.

Untenan in der Skala, hart neben der freien Bereitwilligkeit des Individuums für die öffentliche Anforderung, steht das vom Mittelalter her überlieferte System der stillschweigenden Selbsteinschätzung — ein Stück Voluntarismus, in das Staatsgesetz hinein verpflanzt, daher regelmäßig eine embryonische Bildung, überwunden durch kräftigere Bildungen, welche der Nothwendigkeit des öffentlichen Zwanges offener ins Gesicht schauen. Es ist alles dem freien Belieben und dem Gewissen des Einzelnen überlassen; keine Kontrole droht ihm; der Buchstabe des Gesetzes und sein Pflichtgefühl sind die allein entscheidenden Instanzen. Also höchste Zumuthung an dieses Pflichtgefühl und erfahrungsmäßig eine Rechtfertigung derselben nur unter Verhältnissen, in welchen das Gemeinwesen klein, die Beziehungen zwischen dem Einzelnen und dem

---

er (De l'Esprit des lois, liv. VI, chap. VIII) sagt: „dans les lois de Platon, ceux qui négligent d'avertir les magistrats ou de leur donner du secours, doivent être punis; cela ne conviendrait point aujourd'hui; la partie publique veille pour les citoyens; elle agit, et ils sont tranquilles".

Digitized by Google

Ganzen enge, der Gemeinsinn hoch entwickelt ist, die Gewöhnung des Zusammenhanges zwischen dem Ganzen und den Theilen alt herkömmlich, obenein der Steuerbedarf ein bescheidener oder aber der größere Bedarf durch Ereignisse veranlaßt, welche mit einer patriotischen Erregung Hand in Hand gehen.

Für die wirklichen Zustände unserer heutigen großen und größeren Staaten, in welchen alle jene Bedingungen entweder gar nicht oder größtentheils nicht erfüllt sind, ist über diese embryonische Einschätzungsform das Urtheil gesprochen.

Einen Schritt weiter führt die Selbsteinschätzung (Deklaration, Fassion), welche durch schriftliche oder mündliche Erklärung vor der Steuerbehörde an die Oeffentlichkeit tritt. Der Abstand zwischen dieser Stufe und der ersten ist aber an sich nicht so groß, wie er öfters dargestellt wird, zumal unter Umständen dargestellt wird, wo man diese Einrichtung nicht besitzt und sie daher mit der üblichen Ueberschätzung der gerade nicht vorhandenen Institutionen beurtheilt. Der Vorsprung dieser Stufe vor der ersten beruht nämlich auf der Frage, wie die hier hinzutretende Oeffentlichkeit wirksam wird. Es ist sehr wohl möglich und Erfahrungen beweisen es, daß — wo die Oeffentlichkeit hinausläuft auf ein wechselseitiges Augenzudrücken der Nachbarsleute — die Selbsteinschätzung vor der Behörde ungefähr ebenso sehr eine Sache des Gewissens oder der Gewissenlosigkeit bleibt, wie die stillschweigende Selbsteinschätzung.

Die positive Wirksamkeit der Oeffentlichkeit aber hängt von mannigfaltigen Bedingungen ab, die durch entsprechende Einrichtungen zu erfüllen sind. Hier ist der Berührungspunkt zwischen Individualismus und Selbstverwaltung im Steuerwesen. Ist die Einschätzungsbehörde mit dem vollen Maaße politischer Unreife ausgerüstet, welches man aus der Erfahrung an der Selbstverwaltung so mancher Länder kennt, so bleibt sie als Organ der Oeffentlichkeit bedeutungslos für die Selbsteinschätzung. Erst wenn sie dem Einzelnen mit der Autorität ihres staatlichen Berufes entgegentritt, und in dem Grade, als sie dies thut, bringt sie ein Moment hinzu, welches dem sich selbst einschätzenden Pflichtigen das Gewissen schärft. Erst einer solchen Behörde gegenüber werden die Modalitäten wirksam, mit welchen man die Selbsteinschätzung umkleidet. So die Strafen der unrichtigen Angabe, — welche im anderen Falle eben ein todter Buchstabe bleiben; oder die Auflegung der Steuerlisten zur Einsicht aller Betheiligten — welche, in einer Atmosphäre verbreiteter Nichterfüllung der Steuerpflicht, dennoch von der öffentlichen Aufmerksamkeit nicht beachtet werden. Die öffentliche Meinung dagegen ist geneigt, in derartigen mechanischen Mitteln den Fortschritt zu suchen, welcher durch diese allein

Digitized by Google

niemals, mit ihrer Hülfe erst durch die Fortbildung der organischen Mittel zu erreichen ist.

Es zeigt sich hienach, daß die Erwartungen, welche man auf das individualistische Moment in der Steuerverwaltung setzt, sehr bald über sich hinausweisen — auf die mit staatlicher Autorität ausgestattete Steuerbehörde.

Wie ist die Selbstverwaltung im Stande, eine solche herzustellen?

§ 376. Es handelt sich zunächst um dasselbe, was bei der Organisation aller Selbstverwaltung Aufgabe ist, daß man nämlich die Bethätigung des Staatsbürgers im Amte möglichst der Versuchung seiner egoistischen Instinkte zu entrücken sucht. Es handelt sich aber zweitens um etwas Eigenthümliches und Schwieriges, was der Handhabung des Steuerwesens vor anderen Seiten der Selbstverwaltung zukommt, daß man die unentbehrliche Lokalkenntniß mit jenen allgemeinen Anforderungen zu vereinigen sucht.

K. G. Kries hat bereits nach wenigen Jahren der Erfahrung an dem preußischen Einkommensteuergesetze*) auf den Weg hingewiesen, der zu diesem Zwecke einzuschlagen ist. Theils das englische Vorbild, theils die Wirksamkeit der Berliner Selbstverwaltung des Steuerwesens im Gegensatze zu den preußischen Provinzen ist ihm hiebei lehrreich gewesen. Die Mitglieder der Berliner Einschätzungs-Kommission sind aus allen Ständen und Stadttheilen gewählt, so daß sie durch kein persönliches oder Standes-Interesse zusammengehalten werden; bei der großen Zahl der Steuerpflichtigen können nur verhältnißmäßig wenige zu den Mitgliedern der Kommission in näherer Beziehung stehen; andererseits sind die Mitglieder der Kommission zu zahlreich und aus zu verschiedenen Lebenssphären entnommen, als daß persönliche Rücksichten, die etwa geltend gemacht werden mögen, durchdringen könnten.

Also im Gegensatze zu der verkrüppelten Selbstverwaltung der Shopkeeper, die um den Markt herum sitzen, oder gar dem ländlichen Idyll — eine Zusammensetzung und Erweiterung der Selbstverwaltungsorgane, welche über die Geschäftsinteressen des einzelnen Bürgers hinaushebt zur öffentlichen Pflichterfüllung, welche durch den Gegensatz und die Mannigfaltigkeit der privaten Interessen deren Einfluß neutralisirt.

*) Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, Jahrgang 1855, 397.

Digitized by Google

Eine Abart dieses Gedankenganges, und zwar eine bedenkliche Abart, ist diejenige Organisation der Selbstverwaltung, durch welche der Klassengegensatz der Steuerzahler in das Feld geführt wird, weniger im Geiste der wahren Selbstverwaltung, als im Geiste der „Klassenverwaltung", einer Parallele zur „Klassengesetzgebung". Unter Verhältnissen, wo das Ideal der Sozialdemokratie verwirklicht wäre, würde die Steuergesetzgebung und Steuerverwaltung des Proletariats eine wirksame Handhabe zur Besteuerung der „Bourgeoisie" sein. Hier würden nicht die Gesinnungen der Selbstverwaltung — Pflichtgefühl im Gegensatze zu dem Zuge der eigenen Interessen — sondern Interessen gegen Interessen ins Feld geführt. Auch andere Klassengegensätze als der sozialdemokratische können diesem Zwecke dienstbar werden; ich erinnere an das bremische Gesetz von 1873, wo die Kaufleute die Landwirthe besteuerten; ich deute namentlich auf amerikanische Einrichtungen der Steuerverwaltung, wie sie z. B. im Staate Newyork bestehen, vermöge welcher eine einheitliche Einschätzung zur Vermögenssteuer für Gemeinde, Grafschaft und Staat stattfindet, welche aber für die Zwecke der Grafschaft von den Vertretern der Grafschaft, für die Zwecke des Staats von den Vertretern des Staats einer neuen Repartition unterworfen wird, derart, daß etwa die Stadt Newyork von den Vertretern des übrigen Staats Newyork zu entsprechend stärkeren Staatslasten herangezogen wird, als sie selber sich auferlegt hat, und demgemäß die anderen Bürger des Staats entlastet werden.

Das Andere ist die Ergänzung der dennoch übrig bleibenden menschlichen Schwachheit durch das feste Knochengerüst eines berufsmäßigen Staatsbeamtenthums,*) und eines sich daran knüpfenden Instanzenzuges, welcher zum Mittelpunkte des Staatsganzen hinaufführt.

---

*) Nach den Zeugnissen, welche das neue Werk von Richard T. Ely, Taxation in American States and Cities (1888) aus den verschiedenen Staaten der Union zusammenstellt, scheint die Wirksamkeit des amerikanischen Selfgovernment außerordentlich Unbefriedigendes für die Verwaltung des Steuerwesens zu leisten. Es bestehen für die Einschätzung zu der üblichen Property tax in den einzelnen Staaten oft (dem Buchstaben nach) sehr strenge Bestimmungen, die aber durch eine äußerst laxe Praxis gelähmt werden, deren Wesen wiederum auf dem demokratischen Selfgovernment beruht. So besteht in Ohio die Verpflichtung, vor der Steuerbehörde auf Verlangen zu erscheinen und die Selbsteinschätzung zu beeidigen; Folge davon ist, daß es keinen wohlhabenden Mann dort gibt, der nicht ein Meineidiger ist (p. 159); ein ausnahmsweise gewissenhafter Steuerbeamter wurde beseitigt, indem man ihn nicht wiederwählte (p. 150). Ein Bericht der Steuereinschätzer von Newyork für 1881 sagt, das personal property (alles bewegliche Vermögen) werde durchschnittlich niedriger als zum zehnten Theile eingeschätzt (p. 176); im Jahre 1884 ergab die Schätzung der Grundstücke im Staate Newyork 2669 Mill. Dollars, dagegen die Schätzung des be-

Digitized by Google

Die preußische Gesetzgebung von 1851 hat dieses Bedürfniß grundsätzlich anerkannt, aber die Ausführung des Grundsatzes ist in hohem Maaße mangelhaft gewesen und geblieben, ja unter dem Einflusse der neuesten Selbstverwaltungsreformen ist dieselbe noch abgeschwächt worden. Wenn, wie es in Preußen thatsächlich der Fall ist, die erste und für die große Masse der Einschätzungen entscheidende Instanz sich durch einen gewählten Ausschuß der Gemeindemitglieder zusammensetzt, wenn der Vorsitz in diesem Ausschusse dem Bürgermeister in den Städten, dem Landrathe auf dem Lande zufällt, so ist hier zunächst überhaupt die Verwaltung dieser öffentlichen Angelegenheit den Organen der Selbstverwaltung an sich überlassen. Es müssen ganz ungewöhnliche Persönlichkeiten in dem Amte des Bürgermeisters oder des Landraths sein, welche sich über die Anschauungen ihrer Umgebung erheben, welche (nach dem Gedanken des Gesetzes) dieselbe zu der Pflichterfüllung für den Staat emporheben. Regelmäßig werden sie, nach dem Zuge ihrer täglichen Gewöhnung, sich als Anwälte ihrer Gemeinde fühlen, werden ihre Tapferkeit lieber nach außen kehren als nach innen, indem sie es für eine patriotische Aufgabe halten, ihre Gemeindegenossen vor einer Ueberbürdung durch ehrliche Steuerzahlung im Gegensatze zu den anderen Städten und Provinzen zu schützen.

Will man ernsthafte Reformen, so muß man das unentbehrliche Element der Staatsverwaltung in anderer Gestalt auftreten lassen. An die Stelle des sozial gebundenen Bürgermeisters, des Landraths muß ein *Staatssteueranwalt* treten, ein Mann von ständigem Staatsberufe, für diesen Zweck ausschließlich angestellt, der zentralen Staatsverwaltung allein unterworfen, dauernd und unabhängig gestellt gegenüber den Organen der Selbstverwaltung, nicht im engen Kreise einer Stadt oder eines Landrathsbezirks festgebannt, daher auch nicht durch die geselligen Rücksichten des Ortes gefesselt, aber wiederum für einen Kreis berufen, der klein genug ist, um durch eine intensive Kenntniß der individuellen Verhältnisse beherrscht werden zu können. Ein solcher Steuer-Staatsanwalt hat auch den Beruf, vermöge seiner Abhängigkeit vom Mittelpunkte der Staatssteuerverwaltung, und vermittelst eines angemessenen Zusammenhanges mit den übrigen Steueranwälten der anderen Steuerbezirke, für die *Gleichmäßigkeit* in der Einschätzung zu sorgen, also neben der Wahrung der Gerechtigkeit zwischen den einzelnen Steuerpflichtigen seines Bezirkes, für die Gerechtigkeit zwischen den verschiedenen

---

weglichen Vermögens 345 Mill. Dollars (1885: 2762 Mill. gegen 332 Mill.). Letzteres brachte nur 11½ Prozent der Vermögenssteuer für den Staat Newyork auf.

Digitized by Google

Bezirken zu sorgen. Ohne solche Organe fehlt die Bürgschaft der Gleichmäßigkeit, zumal in einem größeren Staatswesen, und neben anderen Schwierigkeiten ist dieses ein hauptsächliches Hinderniß einer Reichseinkommensteuer in Deutschland wie in jedem anderen Bundesstaate, daß die Natur des Bundesstaates, einerseits der Partikularismus der Einzelstaaten, andererseits die Härten einer einschneidenden Zentralisation, die entsprechenden einheitlichen Kontrolen nicht leicht zu gewähren im Stande ist. Zu den vielen Reibungspunkten, die nur mit Mühe überwunden werden, kommt ein neuer hinzu, und ein vorzugsweise empfindlicher.

Ueber diesem Organe der Staatsverwaltung in erster Instanz muß dann ein analoger Instanzenzug nach oben hin eingerichtet sein. Auch in der Beschwerde-Instanz muß neben der Vertretung der höheren Selbstverwaltungskörper die ständige Vertretung der Staatssteuerverwaltung sich wiederfinden.

Wie nun alles Historische, zumal so schwierige Aufgaben wie die Fortschritte der Steuerpolitik, sich nur langsam vollziehen, so mögen wir in den unvollkommenen Einrichtungen der preußischen Steuerverwaltung den Ausdruck der Schwierigkeiten erkennen, mit welchen neue Maaßregeln in ihren ersten Stadien zunächst zu kämpfen haben.

§ 377. Um dem Ziele sich zu nähern, welches nach dem Gedankengange der voraufgehenden Erörterungen ein mühsames Problem der Steuerverwaltung bildet, giebt es ein Mittel der Steuertechnik, welches in wirksamer Weise dazu beiträgt, die Leistungen der Steuerzahler zu der Höhe des Steuergesetzes emporzuheben.

Indem man nämlich, statt den Steuerertrag ins Ungewisse der so oder so unzulänglichen Gesetzeserfüllung zu stellen, von einem gesetzlich normirten Gesammtbetrage ausgeht, welchen man der Gesammtheit der Steuerpflichtigen auferlegt und diesen dann die Untervertheilung der Gesammtsumme überläßt, stellt man nicht blos den Buchstaben des Gesetzes, sondern auch seine Verwirklichung in einem bestimmten Maaße des Ertrages fest. Man bindet auf diese Weise von vorneherein die Willkür der Mittelglieder zwischen Staat und Individuen an gewisse Verpflichtungen fest.

Die größere Straffheit dieser Maaßregel, im Gegensatze zu dem anderen Wege, wird durch das hauptsächliche Beispiel ihrer Anwendung deutlich, nämlich durch die Kriegskontributionen, welche herkömmlich in dieser Gestalt von dem siegreichen Heerführer dem feindlichen Lande, seinen Provinzen, Gemeinden, Körperschaften, auferlegt werden, indem diesen

Digitized by Google

überlassen wird, die Untervertheilung auf die Einzelnen vorzunehmen. Indessen auch das Steuerwesen der friedlichen Ordnung zeigt hervorragende Beispiele der Beliebtheit dieses Weges, namentlich die französische Gesetzgebung der direkten Steuern (§ 299). Man ist auch gewohnt, den französischen Namen für diese Technik der Untervertheilung mit gesetzlich normirter Ertragssumme zu brauchen, indem man die Steuer als „Repartitionssteuer" bezeichnet, und die andere Technik, bei welcher das Steuergesetz von unten herauf den Steuersatz für die Steuereinheit, eine Quote oder einen Prozentsatz, festsetzt, als „Quotitätssteuer".

Wenn diese beiden Wege, äußerlich angesehen, diametral entgegengesetzt sind, so sind sie, finanziell betrachtet, nur relative Gegensätze. Denn eine ungefähre Vorstellung der Steuerquoten, welche den einzelnen Steuerkräften zugemuthet werden sollen, hat die Gesetzgebung auch bei der Repartitionssteuer; eine ungefähre Vorstellung von dem Gesammt-Ertrage der Steuer hat die Gesetzgebung auch bei der Quotitätssteuer. Aber der relative Gegensatz und nichts mehr ist eben das, worauf es uns hier ankommt. Denn es handelt sich für uns um jene relativen Stützen und zwingenden Gebote, durch welche es möglich wird, dem unsicheren Pflichtgefühl der Steuerzahler zu Hülfe zu kommen. Indem man von oben herab den provinziellen und kommunalen Selbstverwaltungskörpern gewisse jährliche Steuersummen auferlegt, welche sie abwärts auf die Individuen zu vertheilen haben, giebt man der Selbstverwaltung des Steuerwesens von oben her einen festen Halt, an welchen sie gebunden sind.

In Preußen ist die Grundsteuer laut Gesetz vom 21. Mai 1861 Repartitionssteuer, aber durch die eigenthümlichen Verhältnisse bedingt, welche wir kennen (§ 306). Die Gebäudesteuer ist es bezeichnender Weise nicht, womit der negative Charakter an der Repartitionssumme der Grundsteuer bezeichnet ist und die spröde Starrheit dieser Steuer. Unter den beweglichen Steuern im preußischen Steuersystem hat die Gewerbesteuer (§ 307) etwas von dem positiven Element der Repartition erhalten, indem gewisse Durchschnittssätze vorgeschrieben werden, deren Vielfaches durch die Zahl der steuerpflichtigen Gewerbetreibenden gegeben ist und die zu repartirende Summe ausmacht. Bei der Klassensteuer und der Einkommensteuer hat die Schranke einer festen Bemessung des jährlichen Ertrages (in einiger Aehnlichkeit mit der Grundsteuer) eine vielmehr negative Bedeutung gehabt, wenn z. B. durch Gesetz vom 25. Mai 1873 eine „Kontingentirung" der Klassensteuer vorgenommen wurde, die auf der Bestimmung beruhte, daß der über eine gewisse Summe hinausgehende Gesammtertrag der Steuer zu Erlassen an derselben Steuer benutzt werden sollte.

Digitized by Google

Die Biegsamkeit der Verbrauchssteuern (und Verkehrssteuern) zeigt darin ihre Kehrseite, daß wohl diese negative Operation an ihnen vorgenommen werden kann, nicht aber die positive, welche den Steuerertrag zu einer gewissen Höhe emporheben will.

II. Die Ermittelung der steuerpflichtigen Thatsachen.

§ 378. Wenn nun die Aufgabe vorliegt, das Steuergesetz auf das Leben anzuwenden, indem unter den Begriff der gesetzlichen Vorschrift die einzelnen Erscheinungen der Wirklichkeit subsumirt werden, so kommt es darauf an, diese Erscheinungen festzuhalten.

Aus dem Standpunkte der unmittelbar voraufgehenden Betrachtungen über Staatsverwaltung und Selbstverwaltung ergiebt sich hier zunächst eine große Verschiedenheit der Hauptgruppen, in welche die Steuern zerfallen. Man hat neuerdings einmal gemeint, für Preußen sei es ungefähr zutreffend zu sagen, daß die Beamten der indirekten Steuern in Uniform gehen, die der direkten in Zivil*). Einigermaßen trifft diese äußere Unterscheidung die innere Verschiedenheit der Verwaltungsorgane, welche für diese beiden großen Gruppen erforderlich sind. Die Uniform in der Verwaltung der indirekten Steuern deutet auf das ständige Berufsbeamtenthum, welches im Gegensatze zu der Verwaltung der direkten Steuern durch Organe der Selbstverwaltung nicht ersetzt werden kann. Und dieser Unterschied beruht auf dem Wesen der zu lösenden Aufgaben. Stehen die Thatsachen still, welche behufs Durchführung des Steuergesetzes zu ermitteln und dem Gesetze zu unterwerfen sind, so genügt dafür relativ ein nichtständiges Beamtenthum, wie es in der Natur der Selbstverwaltung liegt, wie es wenigstens bei einer gewissen Ergänzung durch berufsmäßige Staatsverwaltungsorgane genügt. Sind aber die Thatsachen, welche man dem Steuergesetze zu unterwerfen hat, in einer fortwährenden, täglichen und stündlichen Bewegung, sind sie Erscheinungen des Augenblicks, welche in dem Augenblick festgehalten werden müssen, wenn sie dem Auge der Steuerverwaltung nicht entfliehen sollen — so muß ein ständiger Verwaltungsorganismus vorhanden sein, welcher zu jeder Stunde, bei Tag und Nacht in Wirksamkeit ist.

---

*) Neumann, Schmoller's Jahrbuch 1882, 971.

Digitized by Google

Andererseits liegt auch in der technischen Aufgabe, um welche es sich bei Ermittelung der steuerpflichtigen Thatsachen handelt, zwar bei der einen Gruppe Anlaß genug, die nachbarlichen Elemente der Selbstverwaltung zu Hülfe zu rufen (Einschätzung zur Einkommensteuer, zur Grundsteuer, Gebäudesteuer, Gewerbesteuer), weil sie die für den Zweck erforderlichen Kenntnisse besitzen, welche dem ständigen Beamtenthum fehlen: Erfahrungen über Vermögens- und Erwerbsverhältnisse der benachbarten Persönlichkeiten, über ortsübliche Preise, Kaufwerthe, Pachtwerthe, Erträge u. s. w. Dagegen bei der anderen Gruppe kommt es auf derartige Kenntnisse nicht an; die Thatsachen sind hier so zu sagen mechanische, äußerlich leicht faßbare, nicht in die Ungewißheit der Werthschätzung hineinverwickelte, sie sind nach Gattung und Maaß festzustellen. So namentlich die Mannigfaltigkeit der Verbrauchssteuern, ob sie nun als „innere" erhoben werden oder an der Reichsgrenze als „Zölle"; ob der Steuerbeamte in der Rübenzuckerfabrik die Zufuhr der Zuckerrüben vor der Zerkleinerung überwacht, um ihr Gewicht aufzuzeichnen, oder ob der Zollbeamte die vom Auslande eingehenden Schiffe, Eisenbahnwagen, Kisten u. s. w. auf die zollpflichtigen Waaren untersucht.

Allerdings ist nicht zu verkennen, daß die Gesetzgebung über diese zweite Gruppe der Steuern die Aufgabe nach außen hin vereinfacht, indem sie ein Opfer nach innen hin bringt.

Dies bedarf einer kurzen Erörterung.

§ 379. Zu den großen Schwächen der Verbrauchsbesteuerung (um uns auf diese wichtige Kategorie hier zu beschränken) gehört der Umstand, welcher, von der anderen Seite angesehen, ihre Stärke ist — die Lostrennung der Steuererhebung von der Persönlichkeit, auf deren Schultern die Steuerlast berechnet ist. Man hat nur eine durchschnittsmäßige Vermuthung über das Verhältniß des besteuerten Verbrauchsgegenstandes zu der Steuerkraft der einzelnen Persönlichkeit; der Durchschnitt, welcher hier zu Grunde liegt, ist nothwendiger Weise ein sehr oberflächlicher, er begreift die verschiedensten Individualitäten der Einzelfälle in sich. Selbst Gegenstände des eigentlichen Luxus, wie der Champagner, werden im Zusammenhange so sehr verschiedener Steuerkraft der Einzelhaushaltungen verbraucht, daß es ein zwar unpraktischer, aber durch die Gerechtigkeit nahe gelegter Wunsch ist, jeder zu verzollenden Flasche ansehen zu können, wer sie verbrauchen wird. Wie viel mehr gilt das nun von den Gegenständen des großen Massenkonsums — Bier, Wein, Tabak, Thee, Kaffee u. dgl. — und wie sehr muß man die Lücke

Digitized by Google

empfinden, daß man von dieser Seite her in zahlreichen Fällen die zehnfältige Steuerkraft nicht um einen Pfennig höher belastet als die andere.

Während man jenen Wunsch als eine Utopie bei Seite lassen muß, sucht man zur Ausfüllung dieser Lücke wenigstens das zu thun, was durch die Technik der Verbrauchsbesteuerung zu erreichen ist. Dieses Erreichbare scheint zu sein die Berücksichtigung der verschiedenen Qualitäten desselben Verbrauchsgegenstandes, oder — was auf dasselbe hinauskommt — die Berücksichtigung des Werthes bei der Bemessung des Steuersatzes. Wenn man für edle Weine, feine Zigarren u. s. w. viel höhere Sätze erhebt als für geringe Weine, Zigarren u. s. w., so meint man mit Recht, der Oberflächlichkeit jenes Durchschnittes um ein Bedeutendes abzuhelfen. Aber selbst dieses Bestreben stößt auf große Schwierigkeiten. Denn die Ermittelung der Werthverschiedenheit durch die Steuerbehörde ist so mühselig, zum Theil so undurchführbar, daß selbst dieses bescheidene Stück der Gerechtigkeit in der Verbrauchsbesteuerung geopfert wird und man, um den Steuerbeamten nur das leicht Durchführbare zuzumuthen, ausschließlich solche Abstufungen der Qualität und der Steuersätze festhält, welche (nicht erst durch eine nähere Untersuchung des Inhalts, sondern) durch äußere Merkmale kenntlich sind. Man beschränkt sich darauf, ausländische Tabakfabrikate höher zu besteuern als ausländischen Rohtabak, Zigarren höher als Pfeifentabak, ausländischen Wein, der in Flaschen eingeführt wird, höher als ausländischen Wein im Fasse, fertige Kleider höher als Kleiderstoffe. Um mit der üblichen Bezeichnung zu reden und in ihrer hauptsächlichen Anwendung (auf das Zollwesen) — man hat nach vielen ungünstigen Erfahrungen meistens die „Werthzölle" aufgegeben und die „spezifischen" Zölle (nach Maaß, zumal Gewicht) an deren Stelle treten lassen.

Die Sache stünde freilich anders, wenn die, bei der Werthverzollung regelmäßig als Grundlage benutzte, Selbstdeklaration des Pflichtigen sich als ausreichend erwiesen hätte. Erfahrungsgemäß ist sie meist einer Kontrole durch die Steuerbehörde im höchsten Maaße bedürftig.

Ein Hauptvorzug der Monopolform der Besteuerung ist es, daß diese im Stande ist, auf jene Verschiedenheiten der Qualität und des Werthes einzugehen, welche sich den sonst üblichen Steuerformen entziehen. Denn vermöge des Monopols hält die Staatsbehörde die Unterscheidung der verschiedenen Qualitäten in der eigenen Hand mit den Preisen, welche sie den Käufern dafür ansetzt.

Digitized by Google

§ 380. Wenn wir die Maaßregeln der Verwaltung zur Ermittelung der steuerpflichtigen Thatsachen ins Auge fassen, so stufen dieselben sich ab nach dem Grade der Offenkundigkeit dieser Thatsachen. Es zeigt sich uns hier eine Stufenfolge von den Subjektsteuern durch die Objektsteuern hinüber zu den Verkehrs- und zumal Verbrauchssteuern.

Je mehr nämlich die zu ermittelnden Thatsachen in die Innerlichkeit der einzelnen Haushaltungen hineinverwoben sind, um so größere Schwierigkeiten stehen der Aufdeckung derselben durch die Steuerverwaltung entgegen; je mehr sie auf der Oberfläche liegen, um so weniger. Die Kenntniß des Einkommens und Vermögens einer Persönlichkeit ist, zumal in den verwickelten Verhältnissen des heutigen Erwerbs- und Besitzlebens, sowohl im Ganzen als in den einzelnen Bestandtheilen, regelmäßig durch dieselbe Scheidewand von der Oeffentlichkeit getrennt, welche das gesammte Privatleben der einzelnen Familie eifersüchtig gegen das fremde Auge zudeckt. Gleich jeder anderen Angelegenheit des intimen häuslichen Lebens, ja ganz vorzugsweise, erblickt eine verbreitete Empfindung in der Kenntniß der Vermögensumstände ein noli me tangere, welches selbst gegenüber den Verpflichtungen für Staat und Gemeinde eine Art von Heiligkeit beansprucht. Zwar zeigt sich in diesem Falle wie in manchem anderen, daß ehrwürdige Empfindungen angerufen werden, um Empfindungen zuzudecken, die keineswegs ehrwürdig sind; zwar weist das Beispiel ganzer Kategorien von Persönlichkeiten (der Staats- und Gemeindebeamten u. dgl.) auf die belehrende Thatsache hin, daß eine namhafte Anzahl und ein erlesener Kreis von Haushaltungen diese Heimlichkeit und Heiligkeit für sich nicht in Anspruch nimmt. Indessen die Thatsache der verbreiteten sittlichen und politischen Unreife, welche sich darin bekundet, ist einmal da; sie ist das unverkennbare Erbe langjähriger Gewohnheiten, wie sie in der Unfreiheit des alten Staatswesens, in der Abschließung des Einzellebens gegen die Oeffentlichkeit, entstanden sind, oder wie sie dem Zuge der natürlichen Selbstsucht entsprechen, um erst durch ein langsames mühseliges Werk der sittlich-politischen Erziehung beseitigt zu werden.

Erst in dem Maaße, als diese Gesinnungen einer freieren Auffassung Platz machen, ist Aussicht vorhanden, erfolgreich in das Dunkel der individuellen Vermögensumstände einzudringen, und die Hoffnung der verschiedenen gesetzlichen Mittel, welche die Verwaltung anwendet, um dieses zu erreichen, beruht darauf, daß der Zwang des Gesetzes einen gewissen, ob auch bescheidenen Grad von Bereitwilligkeit vorfindet, der durch den Druck der öffentlichen Maßregel gesteigert werden soll.

Digitized by Google

Wenn man, wie das preußische Gesetz von 1851 im Anschlusse an die ältere Gesetzgebung von 1820, durch nachbarliche Einschätzung einen Mittelweg sucht zwischen der Mitwirkung der Steuerpflichtigen selber und einer energischen Theilnahme der Staatsverwaltung, so verräth man den großen Mangel an Vertrauen in jene Bereitwilligkeit der Privaten zur Aufdeckung ihrer Vermögensverhältnisse, ohne doch diesem Mangel mit strengen Mitteln entgegentreten zu wollen.

Wenn man die Angabe der Steuerpflichtigen selber zur Grundlage der Ermittelung macht, so zeigt man allerdings ein größeres Vertrauen zu diesen; indessen wie groß das Vertrauen und inwieweit es gerechtfertigt ist, zeigt sich erst in der Umgebung der damit verknüpften sonstigen Maaßregeln und in dem dadurch herbeigeführten Erfolge.

§ 381. Die Selbstangabe kann — bei der losesten Form ihrer Verwirklichung — eine fakultative sein, derart, daß die Unterlassung derselben keinerlei Strafen und keinerlei Nachtheile zur Folge hat, daß es also lediglich in das Befinden des Einzelnen gestellt ist, was er nach seinem Gewissen oder nach seiner Vortheilsberechnung vorziehen will.

Die obligatorische Selbstangabe muß durch irgend welche Strafen, mindestens Nachtheile (wie Verlust des Beschwerderechts gegenüber der Einschätzung) erzwungen werden, um ihren Namen zu verdienen. Der Zwang aber, überhaupt eine Angabe über Einkommen oder Vermögen zu machen, ist ein Schlag in die Luft, wenn eine beliebig zu niedrige Angabe straflos bleibt. Hiermit betreten wir das Gebiet, an dessen Grenze die Vertretungen der Steuerpflichtigen in den gesetzgebenden Versammlungen, theilweise auch die Staatsregierungen selber, in dem Maaße als sie ein Herz haben für die menschliche Schwachheit, ängstlich den Fuß zurückziehen.

Das naheliegende Mittel des Eides über die Richtigkeit der Angabe mit den schweren Strafen, die auf jeden Meineid gesetzt sind, hat nach der Erfahrung große Bedenken gegen sich. Von dem Steuerwesen der Vereinigten Staaten ist es längst amtlich bezeugt, daß hier diese Einrichtung den Meineid zur verbreiteten Sitte im Einschätzungswesen gemacht hat. Aus unseren Verhältnissen giebt uns die Erfahrung an dem Rechtsleben, welches eine wahre Epidemie des Meineides*) groß

*) Als Beispiel hier die Liste der Fälle, welche vor dem Schwurgericht von Göttingen in diesen Tagen zur Verhandlung kommen. Am 24. Juni: gegen den Bergmann C. K. aus Andreasberg, z. Z. in Haft, wegen Meineids; am 25. Juni: gegen

Digitized by Google

gezogen hat, keine Ermunterung, einen neuen und erweiterten Gebrauch von diesem Mittel zu machen. Die Gefahr des Eides bei der Selbstangabe zur Besteuerung beruht darin, daß neben der sittlichen Gefahr die Ungleichheit der Einschätzung noch weiter verschärft wird, indem für einen Theil der Pflichtigen dadurch das Gewissen geschärft wird, für einen anderen Theil nicht, daß dadurch in höherem Grade also veranlaßt wird, was durch die Selbstangabe an sich schon hervorgerufen wird.

Die anderen Zwangsmittel — Bußen für die Unterlassung der Selbstangabe, Strafe für zu niedrige Angabe, diese wiederum in der üblichen Form einer Geldstrafe oder in der seltenen Steigerung zu einer Freiheitsstrafe — sind nur in dem Maaße wirksam, als die Androhung Aussicht auf Verwirklichung hat. Bei einer lahmen Selbstverwaltung des Steuerwesens sind sie eben so wirkungslos wie die Steuereide in den Vereinigten Staaten. Sie weisen also, wenn sie ernst gemeint sein sollen, auf eine zweckgemäße Organisation der Steuerbehörden, von welcher wir bereits gesprochen haben.

Indirekte Zwangsmittel, welche durch die Oeffentlichkeit der Steuerlisten wirken wollen, sei es durch Auflegung der Selbstangaben in den Räumen der Einschätzungsbehörde, sei es durch Abdruck derselben in den Tagesblättern, können, aber müssen nicht, eine brauchbare Handhabe der Wahrheit sein. Hier, wie immer wieder, zeigt es sich, daß es auf die Sitten, die Gesinnungen, auf mancherlei gute und schlechte Seiten der herrschenden Gewohnheiten ankommt. Dieses — öfters als äußerst rigoros dargestellte — Mittel kann wirkungslos bleiben, wo eine verbreitete Lässigkeit, Duldsamkeit, dabei freilich Mangel an Gewissenhaftigkeit für das Gemeinwesen, vorhanden ist. Wo Gehässigkeit unter den Nachbarn zu finden, wo Klassengegensätze herrschen, wo andererseits Wachsamkeit für das öffentliche Interesse, wird solch ein Mittel dienlich sein, obschon immer auf eine erfreulichere Art, wenn es präventiv wirkt (in der Schärfung des Gewissens), als wenn es erst repressiv zur Geltung kommt (durch Denunciation u. dgl.).

Die Aussichten, fortschreitend der Wahrheit näher zu kommen in der Ermittelung der Thatsachen, liegen auf diesem intimsten Gebiete des

---

den Lattenschneider und Waldarbeiter H. Sch. aus Sievershausen, z. Z. in Haft, wegen Meineids und falscher Anschuldigung; am 26. Juni: gegen den Arbeiter H. St. aus Duderstadt, z. Z. in Haft, wegen Meineids, und gegen den Schuhmacher und Arbeiter C. S. daher, z. Z. in Haft, wegen Anstiftung und Beihülfe zum Meineid; am 27. Juni: gegen den Dienstknecht C. Sch. aus Dassel, z. Z. in Haft, wegen Meineids; am 28. Juni: gegen den Maurergesellen A. H. aus Rüdershausen wegen Urkundenfälschung; gegen den Ackermann W. F. aus Berka, z. Z. in Haft, wegen Meineids.

Digitized by Google

Steuerwesens, wie wir sehen, nicht in bestimmten Handhaben der Steuertechnik, welche erprobt und allgemein anwendbar wären, sondern in der allmäligen Emporhebung des staatsbürgerlichen Pflichtgefühls durch die verständnißvoll gewählten Stützen der Gesetzlichkeit, insbesondere aber durch die angemessen fortgebildeten Organe der Steuerverwaltung.

§ 382. Um ein großes Stück leichter ist die Aufgabe der Ermittelung der Wahrheit bei denjenigen Steuerarten, welche nicht die persönlichen Verhältnisse, nicht das „Subjekt" selber treffen, sondern sich begnügen am Objekte haften zu bleiben, bei den „Objektsteuern".

Hier liegt der Gegenstand der Ermittelung um so viel mehr nach außen offen. Es sind nicht mehr persönliche Verhältnisse, Besitz, Erwerb, Kredit, Verschuldung, Geschäftsgebahrung, Gewinn und Verlust, die zu erkennen sind, sondern Sachen, äußere Gegenstände, welche nur als Unterlage, als ein deutlich wahrnehmbarer Bestandtheil jener persönlichen Verhältnisse dienen. Für ihre Ermittelung ist die Individualität des Steuerpflichtigen und seines Wissens davon nicht blos entbehrlich, sondern auch gleichgültig; das Individuelle und Persönliche daran soll gar nicht ermittelt werden, sondern nur das Allgemeine und Durchschnittsmäßige.

Die hier zu lösende Aufgabe scheint namentlich dadurch erleichtert zu werden — im Gegensatze zu den Subjektsteuern — daß die Ermittelung für eine längere Reihe von Jahren unverändert zu genügen pflegt, daß daher die Erneuerung der mühsamen Arbeit sich selten, vielleicht erst nach Menschenaltern wiederholt, während es in dem Wesen der Subjektbesteuerung begründet ist, daß diese oft, meist gar alljährlich wiederholt wird, um dem beständigen Wechsel der persönlichen Vermögens- und Einkommensverhältnisse zu folgen.

Indessen die Erfahrung hat gelehrt, daß es regelmäßig, auch auf diesem Gebiete, der Ermittelung der Wahrheit nicht so leicht gemacht ist. Einzelne Gegenstände allerdings giebt es, wo die Arbeit verhältnißmäßig leicht ist und doch der Wahrheit nahe kommt, wo auch dieselbe für eine gewisse längere Zeitdauer leidlich ausreicht. Ein günstiges Beispiel ist die preußische Gebäudesteuer (§ 306). Hier beschränkt sich die Objektbesteuerung auf eine im Ganzen leicht zu beurtheilende Art der Grundsteuer-Nutzung; wo das Miethsverhältniß vorherrscht, wie in großen und mittleren Städten, ist die Ermittelung besonders leicht gemacht; die fernere Beschränkung der Ermittelung auf eine Wiederkehr nach erst fünfzehnjährigem Zwischenraum macht unter solchen Bedingungen dieses zu einem der bequemsten und erfolgreichsten Einschätzungsgeschäfte.

Digitized by Google

In den meisten anderen Fällen steht die Sache aber nicht ebenso günstig. Die Darstellung der französischen Grundsteuer und die daran geknüpften Erörterungen über die Herstellung der Grundsteuer-Kataster, die Bemerkungen über die preußische Grundsteuer-Reform (§§ 299, 305) haben uns auf dem Boden der Erfahrung gezeigt, mit welchen Schwierigkeiten diese Seite der Objektsteuer-Ermittelung zu kämpfen hat. Anscheinend vielversprechend, auf eine weit hinaus sich erstreckende Zeitdauer berechnet, mit einem großen, kostbaren Apparate und erheblichen technischen Mitteln ausgerüstet, eine Reihe von Jahren, ja (wie in Frankreich) von Jahrzehnten dauernd, — ist es doch ein Werk, welches den Stempel des Irrthums, der Vergänglichkeit, der Ungleichmäßigkeit von Anfang an auf der Stirn trägt. Einfach deshalb, weil die Berechnung des landwirthschaftlichen Reinertrags von Grund und Boden, auch unabhängig von jeder persönlich-subjektiven Beziehung auf die Vermögensumstände der Grundstücksbesitzer, eine so schwierige Aufgabe ist, daß man auf diesem Wege der Wahrheit nur in sehr unvollkommener Weise beikommen kann.

Erst unter Umständen, wo eine ähnliche Gunst des Verkehrslebens der Wahrheit zu Hülfe kommt, wie bei der Gebäudesteuer, wird die Aufgabe der Grundertragsermittelung erleichtert und in leidlich befriedigender Weise gelöst. Bei verbreitetem Pächtersystem in der Landwirthschaft, wohl auch bei häufigem Kauf und Verkauf der Grundstücke, liegen Thatsachen des Verkehrslebens vor, welche theils leicht zugänglich, theils einen erleichterten Schluß auf Grundstückserträge und Grundstückswerthe gestatten, anders als die mühsamen und zuletzt fiktiven Berechnungen der Parzellenkataster.

§ 383. Bezeichnend für diese Gruppen der Steuern und die dafür erforderliche Ermittelung der Thatsachen ist der Umstand, daß bei ihnen, ähnlich wie bei den Subjektsteuern, das Element der Selbstverwaltung als ein nothwendiger technischer Bestandtheil erscheint.

Bei der preußischen Gebäudesteuerschätzung, wie bei dem Katasterwerk der preußischen Grundsteuer ist auf die Mitwirkung von „Sachverständigen" gerechnet. Die andere Methode der Abschätzung, welche nach englischem Vorbilde Kries empfohlen hat (§ 305), ruht abermals wesentlich auf den sachkundigen Männern des nachbarlichen Verbandes.

Schon dieses Moment deutet auf die relativen Schwierigkeiten auch dieser Gruppe der Ermittelungen, im Gegensatze zu solchen anderen (sogleich zu erwähnenden) Steuergruppen, bei welchen auf die „Sachverständigen"

Digitized by Google

verzichtet wird und verzichtet werden kann. Es sind doch immer verwickeltere Thatsachen nicht des persönlichen Lebens, aber des objektiven Geschäftslebens, zu deren Aufdeckung Geschäftsleute, Männer die im Verkehrsleben Erfahrungen gesammelt haben und zwar wiederum im lokalen Verkehrsleben gesammelt haben, nothwendiger Weise berufen werden.

In erhöhtem Maaße zeigt sich dies bei der *Gewerbesteuer*, wenn dieselbe, vor den Schwierigkeiten des französischen Systems (§ 302) zurückschreckend, auf die Seite der Subjektbesteuerung, halbwegs wider Willen, hinübergedrängt wird, wie in Preußen (§ 307). Hier findet eine Einschätzung nach Art der Klassensteuer statt, theils durch die gewerblichen Berufsgenossen, theils durch die Gemeindegenossen; zu einer gewissen Höhe gebunden durch die Methode der Repartitionssteuer in Gestalt eines kollektiv aufzubringenden Durchschnittssatzes. Indessen ist diese Behandlung der Gewerbesteuer, gerade wegen der unsicheren Mittelstellung zwischen Subjektsteuer und Objektsteuer, weniger erfolgreich gewesen als die französische Gewerbesteuer, welche von jeder persönlichen Einschätzung absehend sich ausschließlich an bestimmte äußere Merkmale hält — Bevölkerungszahl des Ortes, ökonomischer Charakter des Gewerbes, Mietwerth der für das Gewerbe gebrauchten Lokalitäten. Aber eben die Schwierigkeiten, welche wiederum bei dieser letzteren, rein objektiven Behandlung der Gewerbesteuer entstehen und durch eine äußerst umständliche Gesetzgebung sowie eine mühsame, verwickelte Kasuistik überwunden werden wollen, erinnern an die Mühsal des Grundsteuerkatasterwerks, und der etwaige günstige Unterschied beruht darauf, daß nicht auf einmal für eine lange Frist, sondern jahraus jahrein die Arbeit der Ermittelung erneuert wird.

Bei der einen wie bei der anderen Methode zeigt sich die Unvollkommenheit der Ermittelung darin, daß man sich mit einer bloßen *Klassensteuer* begnügt, weil man auf eine gründliche Ermittelung des gewerblichen Reinertrages verzichtet.

§ 384. Wesentlich *vereinfacht* ist die Aufgabe der *Ermittelung*, wenn die der Besteuerung zu unterwerfenden Thatsachen gleichsam auf der *Oberfläche der Erscheinungen* liegen. Das ist regelmäßig der Fall bei den Verbrauchssteuern und Verkehrssteuern. So ist es namentlich, wenn die Gesetzgebung sich auf solche Einzelheiten der Erscheinungen konzentrirt, welche möglichst deutlich und unverkennbar zu Tage liegen. Wir bemerkten bereits, daß die Ersetzung der Werthver-

Digitized by Google

zollung durch die spezifischen Zollsätze eine solche Vereinfachung im Dienste der Steuertechnik bedeutet, daß die Nichtbeachtung der Qualitätsunterschiede, außer den handgreiflichsten derselben, eine Maaßregel von mangelhafter Gerechtigkeit, aber von durchgreifender Zweckmäßigkeit ist.

Im gleichen Geiste ist die Auswahl gewisser einfachster Bestandtheile des Produktionsprozesses zur Besteuerung von Verbrauchsgegenständen der einheimischen Gewerbsamkeit gedacht; die Rohstoffbesteuerung bei dem Rübenzucker, dem Branntwein, dem Bier (§§ 272, 274) ergreift den leichtest zugänglichen unter den Abschnitten, in welche der Fabrikationsprozeß dieser Konsumtibilien zerfällt — natürlich nicht ohne Bedenken in anderer Richtung hervorzurufen. Zwar kann vom Standpunkte des industriellen Fortschrittes der Sporn zur fortschreitenden Ausnutzung des Rohstoffes, welcher in der Rohstoffbesteuerung liegt, günstig beurtheilt werden; jedoch von demjenigen Standpunkte, welcher bei der Besteuerung in Frage kommt, erweist es sich als ein Gebrechen, daß dieser Sporn nicht nur einen Vorsprung für die stärkeren Produzenten gegenüber den schwächeren bedeutet, sondern auch einen Verlust an der von dem Gesetzgeber gewollten Steuereinnahme. Erfahrungen dieser Art treiben dann wiederum dahin, die Einfachheit der Steuertechnik zu ergänzen, indem man andere Stücke des Produktions- oder Umlaufsprozesses der Steuer unterwirft.

Immer aber bleibt es der glückliche Vorzug dieser Kategorie von Steuern, daß die Steuerverwaltung behufs Ermittelung der Thatsachen nur zu sorgen hat für eine Ueberwachung ihres Vorhandenseins und diese dadurch erleichtert, daß sie nur solche Thatsachen der Steuer unterwirft, welche sich leicht überwachen lassen. Die Einfuhr von Waaren in das Staatsgebiet unterwirft sie der Besteuerung, wenn die Beschaffenheit der Landesgrenze diese Ueberwachung erleichtert oder ermöglicht. Die Verbrauchsgegenstände, die im Inlande hergestellt werden, besteuert sie dann, wenn die Herstellung (oder der Umlauf) leicht zu überwachen sind. So sucht sich also diese Art von Besteuerung diejenigen Gegenstände und diejenigen Phasen derselben heraus, welche der Ermittelung der Wahrheit entgegen kommen.

Bei den Verkehrssteuern wird eine ähnliche Erleichterung, wie bei den Verbrauchssteuern durch den Herstellungs- oder Umlaufsprozeß, durch die Beziehungen herbeigeführt, welche zu den Gerichtshöfen, Notaren, zu anderen Behörden bestehen. Die Stempelung als Folge einer öffentlichen Eintragung oder blos als Zeichen der Steuerentrichtung, letzteres auch für manche Verbrauchssteuern, ist ein Mittel, durch die Oeffentlichkeit auf die Erfassung der steuerpflichtigen Gegenstände zu wirken.

Digitized by Google

III. Die Erhebung der Steuern.

§ 385. Bei der Erhebung der Steuern, mindestens der indirekten, der Verbrauchssteuern im Innern und an der Zollgrenze, tritt uns eine Entwicklung in der Geschichte entgegen, welche wir auch sonst auf anderen Gebieten des Staatslebens kennen — die Entwicklung von der Besorgung öffentlicher Funktionen durch privatwirthschaftlich-spekulative Unternehmungen hinüber zur eigentlich staatlichen Organisation.

Von den Staaten des klassischen Alterthums hinüber zu der Steuerverwaltung des ancien régime und bis in die entsprechenden Zustände osteuropäischer Reiche der Gegenwart oder selbst in einzelne Einrichtungen des heutigen Königreichs Italien bemerken wir das Institut der Verpachtung der zu erhebenden Steuern, welches eine dem entwickelten Staats- und Finanzwesen des heutigen Staats selbstverständlich zugehörige Aufgabe der Staatsverwaltung in die Hände von privaten Geschäftsleuten fallen läßt. Noch Friedrich der Große macht den Versuch, als er nach dem siebenjährigen Kriege die Einnahmen des preußischen Staats in die Höhe zu bringen bemüht ist, durch Heranziehung französischer Steuerpächter einen schwunghafteren Betrieb und ergiebigere Quellen in das Steuerwesen einzuführen.

Nach allgemeinen Einsichten in die relative Bedeutung derartiger Leistungen des privaten Unternehmerthums gegenüber einem noch unentwickelten Staatsbeamtenthum, sowie nach den besonderen Erfahrungen in der Verwaltung des Steuerwesens, ist für gewisse Epochen einem solchen Aushülfsmittel die Berechtigung nicht abzusprechen. Hier wie in anderen Fällen erfüllt der spekulative Eigennutz der Privaten Aufgaben für das Gemeinwesen, zu deren Lösung das Pflichtgefühl und die Intelligenz des Staatsbeamtenthums zur Zeit noch nicht herangereift sind.

Indessen ein zweiter Grund — und dieser oft vielleicht als der stärkere — hat sich herkömmlich mit dem Institut der Steuerpacht verbunden, nämlich das Bedürfniß des Staats nach Vorschüssen, für welche dann die Steuern auf eine Reihe von Jahren verpfändet werden. Noch bei dem an eine Aktiengesellschaft verpachteten Tabakmonopol des Königreichs Italien ist dieser Grund entscheidend gewesen; in Frankreich war es, bis zur neuen Ordnung der Finanzen nach der Revolution, vollends der ausschlaggebende Anlaß. Seit undenklicher Zeit, meint Taine *), aß man das Korn auf dem Halme und nahm die Einnahmen

*) Les Origines de la France contemporaine p. 403.

Digitized by Google

der folgenden Jahre vorweg. Schon Colbert*) suchte mit dem System der Veräußerungen der Staatseinkünfte zu brechen, die bereits bewirkten rückgängig zu machen. Freilich ohne dauernden Erfolg.

So erklärt es sich, daß die Theoretiker früh die Steuerpacht verurtheilen. Montesquieu**) sagt, die Regie (die Steuererhebung durch Staatsbeamte) ist die Verwaltung eines guten Familienvaters, welcher selber mit Sparsamkeit und Ordnung seine Einnahmen erhebt; er erspart dem Staate die enormen Gewinne der Pächter, die ihn auf tausenderlei Art aussaugen; er erspart dem Volke eine Menge schlechter Gesetze, welche durch die Habsucht der Pächter ihm auferlegt werden. Der historische Sinn Montesquieu's läßt freilich einen bedingten Beruf der Steuerpacht für die Einführung einer neuen Steuer zu, wo die Findigkeit des Eigennutzes Mittel gegen Steuerbetrug entdeckt, die dem Staatsbeamten entgehen würden.

Justi***), der in so vielem uns modern anmuthet, stellt für die Regalien die allgemeine Regel auf, daß sie ohne Nachtheil nicht verpachtet werden können, und behauptet dasselbe ganz besonders von dem Zoll- und Mauth-Regal; es sei unmöglich, daß ein Pächter mehr Pacht geben könne, als die Einnahme durch Beamte betrage, wenn er nicht durch ungesetzliche Uebergriffe wider das Publikum sich bereichert. Er steht aber in der Weite des Blickes hinter Montesquieu zurück, indem er die relative Bedeutung des spekulativen Eigennutzes nicht würdigt, welche auf diesem Gebiete, ähnlich wie auf dem weiten Felde der neueren Technik und der Verkehrsanstalten sich als eine der Staatsverwaltung vorarbeitende Kraft bewähren mag.

Es müssen doch die Erfahrungen, wie man sie im 18. Jahrhundert namentlich an Frankreich vor sich hatte, sehr ungünstig für die Steuerpacht gewesen sein, daß selbst Adam Smith sie so entschieden verurtheilt, da man von seinem Standpunkte eher eine gewisse Vorliebe dafür erwarten dürfte. Der beste und sparsamste Weg der Steuererhebung kann niemals durch die Pacht gehen, sagt er†). Das große Kapital, das dazu gehört, schließt eine wirksame Konkurrenz aus; daher hat der verpachtende Staat mit einer Koalition, statt mit einer sich überbietenden Konkurrenz zu thun, der Gewinn der Pächter ist demzufolge enorm; sie sind die reichsten Leute im Lande, erregen den öffentlichen

*) Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, Jahrgang 1870.

**) De l'Esprit des Lois (1748), livre XIII, chap. 19.

***) Staatswirthschaft (1755) II, 141.

†) Wealth of Nations, book V, chap. 2 (edit. Playfair vol. III, p. 403).

Digitized by Google

Haß durch ihren Ueberfluß und durch die herzlose Bedrückung der Steuerpflichtigen, für welche sie nicht empfinden können wie die Beamten für die Unterthanen. Selbst ein schlechter Fürst hat mehr Mitgefühl für sein Volk als jemals von den Steuerpächtern erwartet werden kann; daher die härtesten Steuergesetze in Ländern mit Steuerpacht; der Fürst hat ein Interesse an der Schonung seines Volkes, der Steuerpächter keineswegs.

§ 386. Die Qualifikation des Staatsbeamtenthums für die Erhebung der Steuern, wie die Befähigung des Staatsbeamtenthums für seinen Beruf überhaupt, beruht auf einer Entwicklung, welche die erforderlichen und intellektuellen Eigenschaften derselben allmälig erzieht. Das Beamtenthum und zumal das Steuerbeamtenthum halbkultivirter Staaten der Gegenwart liefert uns im Gegensatze zu den kultivirten Staaten den lebendigen Beweis dafür. Hier ist nichts von vornherein Fertiges vorhanden, sondern erst stufenweise nähert man sich dem Ziele. Ob der russische Staat besser fährt bei derjenigen Art von Staatsverwaltung, welche er mit seiner Stufe des Beamtenthums versehen kann, oder bei einer Verwaltung durch Aktiengesellschaften und private Unternehmungen, ist eine Frage, welche nur auf dem Boden der Erfahrung beantwortet werden kann.

Auf höherer Kulturstufe ist der Staat regelmäßig über diese Frage hinaus. Sein Beamtenthum hat die entsprechende Reife erlangt, es besitzt diejenigen Eigenschaften, welche nach dem Wesen des Staats ihm eigen sein sollen. Man wagt es, darin den festen Punkt der Steuerverwaltung und der Steuererhebung zu sehen und geht über die unvermeidlichen, oder bei der gegenwärtigen Entwicklungsstufe noch unvermeidlichen „Menschlichkeiten" hinweg. Der öffentliche Charakter dieser Aufgabe des Zusammenlebens findet seinen adäquaten Ausdruck in der öffentlichen Pflichterfüllung des Beamtenthums und ist über den Nothbehelf hinaus, welchen jedes unreife Staatswesen, im Mittelalter und in den Jahrhunderten der sich emporarbeitenden absoluten Staatsgewalt, in dem der Natur näher liegenden Triebe des individuellen Interesses findet.

Auf diesem Standpunkte ist es nur eine Unterfrage, in wie weit an dem öffentlich-rechtlichen Charakter der Steuererhebung Organe der Selbstverwaltung neben den Organen der Staatsverwaltung betheiligt sind. Ebenso starke Gründe, wie wir sie bei der Einschätzung der Steuern kennen gelernt haben, die zu Gunsten der Theilnahme von Selbstverwaltungs-Elementen sprechen, sind bei der Erhebung der Steuern nicht vor-

Digitized by Google

handen. Thatsächlich pflegt auch die Staatsverwaltung für letzteren Zweck ihrer sich nicht ebenso allgemein zu bedienen. Am nächsten liegt es etwa in dem Falle, da für Gemeinde und Staat dieselbe Steuer erhoben wird, die Gemeinde mit der Erhebung für beide zu betrauen; oder analog in solchen Fällen, da in einem Bundesstaate für den Einzelstaat und für den Bund gemeinsam eine Steuer erhoben wird (wie in der Schweiz seit 1879 der Militärpflichtersatz zur Hälfte für den Kanton, zur Hälfte für den Bund), den niederen, den Dingen näher stehenden Verband damit zu betrauen.

§ 387. Von Bedeutung ist die Frist der Steuererhebung für die verschiedenen Arten der Steuern.

Bei den direkten Steuern (Einkommensteuern, Ertragssteuern) pflegt man den Umständen und Gewöhnungen der weniger bemittelten Klassen dadurch entgegenzukommen, daß man möglichst in kleinen Steuerraten und daher in kurzen Fristen (monatlich u. dgl.) die Steuer entrichten läßt. Die zu zahlende Summe wird dadurch nicht vermindert; weil aber die Last der Besteuerung nicht eine mechanische, sondern eine ökonomische Last ist, welche demzufolge durch die Empfindungen der dadurch Getroffenen hindurch gehen muß, so wird der kleine Mann, welcher nicht daran gewöhnt ist, größere Summen zusammen zu halten (von einer ungewöhnlichen Reife der wirthschaftlichen Kultur abgesehen), schwerer von einer einmal für das ganze Jahr erhobenen Steuer getroffen, als von zwölf monatlichen Raten.

Für wohlhabendere Haushaltungen entspricht es besser den Gewöhnungen, wenn man vierteljährliche, halbjährliche, ja ganzjährige Steuertermine einrichtet. Indessen auch für diese ist der verschiedene Grad der ökonomischen Kultur in verschiedenen Ländern von Bedeutung. Es ist gewiß nicht zufällig, wenn im Kanton Zürich die Staatssteuer in einem einzigen Jahrestermin und zwar für alle Klassen der Steuerpflichtigen erhoben wird, die Gemeindesteuer für alle Klassen in halbjährlichen Terminen; wenn dagegen in Preußen die Klassensteuer für Staat und Gemeinde monatlich, die Einkommensteuer vierteljährlich erhoben wird.

Wo derartige Rücksichten der Schonung gegen dürftige Verhältnisse oder unentwickelte Wirthschaftlichkeit nicht betheiligt sind, wird es freilich am bequemsten für die Steuererhebung und für die Steuerpflichtigen sein, in einem einzigen Jahrestermine die Steuer zu entrichten.

Anderer Art sind die Bedingungen für die Erhebung der indirekten Steuern, insbesondere der Verbrauchssteuern.

Digitized by Google

Hier liegt die Zweckmäßigkeit der Steuerform zum großen Theile darin begründet, daß der Akt der Steuererhebung konzentrirte Summen von den Produzenten (Händlern u. s. w.) für die eigentlich zu treffenden Steuerpflichtigen verauslagen läßt. Dieses ist eine nothgedrungene Folge der Zweckmäßigkeit, deren Härte die Steuerverwaltung zwar nicht vermeiden, aber mildern kann. Sie kann Maßregeln treffen, welche den zeitlichen Abstand zwischen der Zahlung der Steuer und der Zurückerstattung derselben möglichst zusammenrücken. Je mehr dieses gelingt, um so weniger wird die (an sich berechtigte, obwohl in einseitig freihändlerischer Weise öfters übertriebene) Beschwerde wegen Belästigung der Produktion und des Verkehrs gegen die Steuern dieser Art geltend gemacht werden können.

Zu diesem Zwecke dienen

1) Steuerkredite, welche mit angemessener Frist und bei angemessener Sicherheit den Produzenten u. s. w. zu gewähren sind;

2) Steuerformen, welche (sofern die anderen Erwägungen es gestatten) die Steuererhebung an einen Punkt des Produktionsprozesses oder des Verkehrs verlegen, welcher von dem Momente des Einkaufs seitens der Konsumenten möglichst wenig entfernt ist;

3) Steuerfreie Zwischenlager (entrepôts), welche bei Waaren, deren Eingang in den inländischen, also steuerpflichtigen Verbrauch zweifelhaft ist, den Moment der Steuererhebung bis zu dem Augenblicke hinausschieben, da die Entscheidung für die Aufnahme in den inländischen Verbrauch gefallen ist, unterdessen aber durch Aufsicht der Steuerbehörde gegen Mißbrauch der Vergünstigung Sicherheit gewähren.

Für die letztere Kategorie kommen namentlich in Betracht die zollpflichtigen Einfuhrartikel, welche zugleich Gegenstand eines großen Zwischenhandels mit dritten Ländern sind, daher (wo die politischen Verhältnisse günstig sind) sich öfters lange dagegen sträuben, daß die Handelsplätze überhaupt in die Reichszollgrenze hineinbezogen werden. Hier ist, nachdem einmal der moderne Staat seine unaufhaltsame Tendenz zur Einheit und Zentralisation auch in der Zollgrenze verwirklicht hat, nur durch große Zwischenlager (Freihafengebiete unter Zollkontrole) zu helfen. So bestehen sie in den Handelsstädten Großbritanniens, Frankreichs, so neuerdings auch in den politisch selbständigen Seeplätzen des Deutschen Reiches.

Etwas Analoges, wie bei der Verzollung, kann stattfinden bei der Verbrauchsbesteuerung inländischer Erzeugnisse, wenn die Steuer erhoben wird von dem fertigen Produkt. Gleich der vom Auslande kommenden Waare kann dieses unter Aufsicht der Steuerbehörde steuerfrei lagern,

Digitized by Google

bis dasselbe in den inländischen Verbrauch übergeht oder aber ins Ausland transportirt wird.

Schwieriger gestaltet sich die Sache, wenn die Steuer in einem Stadium der Produktion erhoben wird, wo eine solche Entscheidung noch nicht stattfinden kann. Die Kartoffel, aus welcher der Branntwein gebrannt werden soll, die Gerste, aus welcher das Bier gebraut wird, die Rübe, aus welcher der Zucker gewonnen werden soll, sind nach der preußisch-deutschen Gesetzgebung zwar bereits das Stadium der Steuererhebung; aber eine Entscheidung über ihre Verwendung, sei es für den inländischen Verbrauch oder für den Export, soll erst getroffen werden, wenn sie durch den Fabrikationsprozeß ihre veredelte Gestalt empfangen haben, weil diese Fabrikation eine bedeutende Rolle in der heimischen Volkswirthschaft spielt und sich damit nicht begnügt, nur für den inländischen Bedarf zu arbeiten.

Die Folge davon ist, daß Steuer für den Rohstoff bezahlt werden muß, welche für das Fabrikat *zurückerstattet* wird, wenn eine Ausfuhr nachgewiesen wird (*Exportbonifikation*). Also statt des steuerfreien Zwischenlagers eine wirkliche Zahlung und Rückzahlung der Steuer. Die Schwierigkeit besteht hier (neben der Steuerkontrole) einmal in der unerwünschten Belästigung der Produktion durch die Steuerzahlung, dann aber in der Berechnung des richtigen Verhältnisses von Rohstoff und Fabrikat behufs Steuererstattung. Eine zu knappe Berechnung wird eine Härte für den ohnehin belästigten Produzenten sein; eine zu reichliche Berechnung schließt ein Opfer der öffentlichen Einnahmen ein, welches als faktische „Ausfuhrprämie" den Produzenten zu Gute kommt, und unter Umständen Schäden herbeiführen kann, die nicht blos darin aufgehen, daß eine Anzahl von Industriellen auf öffentliche Kosten bereichert worden ist, sondern durch Ueberreizung eines Produktionszweiges abnorme Zustände desselben herbeiführen — wie wir das neuerdings bei der Rübenzuckerindustrie erlebt haben.

§ 388. Dem staatlichen Charakter der Steuern und der Steuererhebung entspricht ein System von Zwangsmitteln in Gestalt von *Steuerkontrolen* und *Steuerstrafen*, welches den Eingang der Steuern sicherzustellen hat.

Die *Steuerkontrolen* schließen sich so enge an die verschiedene Natur der einzelnen Steuerarten an, daß die Einführung und der Erfolg der Steuern, wie wir oben gesehen haben, geradezu von der Beschaffenheit

Digitized by Google

oder Möglichkeit der Steuerkontrole abhängt. Das ganze Einkommensteuerwesen ist bedingt durch die Kontrolen, die wir in ihren charakteristischen Zügen kennen gelernt haben; ob derartige Steuern überhaupt möglich, mit welchen Härten und Schwierigkeiten sie verknüpft sind, welche Erträge von ihnen zu erwarten, vernünftiger Weise ihnen zuzumuthen sind, hängt von dem Vorhandensein brauchbarer Mittel der Kontrole ab. Ob Verbrauchssteuern und welche Verbrauchssteuern, auf welche Gegenstände im Einzelnen, ob auf eingeführte Waaren oder auf inländische Erzeugnisse sie gelegt werden sollen, wie hoch sie sein dürfen, hängt (neben den Fragen des Steuerbedarfs und der Steuergerechtigkeit) von den technischen Bedingungen ab, welche die Mittel der Kontrole in sich schließen oder an die Hand geben.

Daher eine Mannigfaltigkeit der Kontrolen bei den verschiedenen Steuergattungen; eine Verschiedenheit wiederum bei den einzelnen Steuern, welche durch die Technik der Produktion oder des Verkehrs angezeigt wird. Aus der Technologie der Produktion und der Verkehrsmittel entsteht dadurch eine Technologie der Steuererhebung, wie wir sie bei der Branntweinbesteuerung, bei der Zuckerbesteuerung kennen, wie die Konzentration der großstädtischen Zufuhr auf den Eisenbahnen sie für die Octrois von Paris u. s. w. herbeigeführt hat.

Die Straffheit des Kontrolapparates entspricht der Höhe der Steuerforderung; daher ist die Anspannung des Steuerbedarfs begleitet von verschärften Kontrolen, welche bisweilen zur Wahl ganz andersartiger Steuererhebungsformen führen (Tabakmonopol statt Tabakbesteuerung bei freier Produktion). Die Aufgabe besteht prinzipiell darin, die geeignetste Waffe zu finden zum Kampfe der öffentlichen Anforderung gegen das unentwickelte Pflichtgefühl der Steuerzahler; je größer die Anforderung, um so schärfer ist, caeteris paribus, jener Kampf; je schärfer der Kampf, um so schärfer muß die Waffe sein.

Die Steuerstrafen sind die ultima ratio in diesem Kampfe, wie die Strafe überhaupt die ultima ratio in dem Kampfe der Staatsgewalt gegen die Einzelnen zur Durchführung des öffentlich gewollten Sollens. Auch können die Steuerstrafen nur für den besonderen Zweck anwenden, was das Strafrecht im Allgemeinen an Strafmitteln und an Gründen für Anwendung derselben zur Verfügung stellt. Der Unterschied von Vergehen und Verbrechen, die Abstufung in der gesetzwidrigen Gesinnung, die Verschiedenheit der aus diesen Erwägungen hervorgehenden Strafzumessung u. dgl. m. kehren auch auf dem Gebiete der Steuern wieder. Nicht ein prinzipieller, aber ein bemerkenswerther faktischer Unterschied trennt dasselbe von dem übrigen Strafrecht. Es ist die verhältnißmäßig

Digitized by Google

große Milde der Strafen, mit welcher der heutige Staat den Steuerbetrug — dessen bloßer Name durch die Steuergesetze gern vermieden wird — in Würdigung der verbreiteten staatsbürgerlichen Schwachheit behandelt.

Das Strafrecht ist daran gewöhnt, lebendig zu werden für eine nur bescheidene Zahl von Fällen im Vergleiche zu den wirklich eintretenden, für welche es gemacht ist. Auf keinem Gebiete vielleicht ist diese Zahl so bescheiden wie auf dem Gebiete des Steuerbetruges.

Digitized by Google

Drittes Buch.

Die deutsche Steuergesetzgebung der Gegenwart.

Erstes Kapitel.

Die Gliederung der deutschen Steuergesetzgebung.

Litteratur. Ad. Wagner, Reichsfinanzwesen, Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des Deutschen Reiches 1871, S. 581—645; in demselben Jahrbuch, 1874 (dritter Jahrgang) S. 60—252. Ad. Wagner, Ueber die schwebenden deutschen Finanzfragen, Zeitschrift für die ges. Staatsw. Jahrgang 1879. A. Schäffle, Die Grundsätze der Steuerpolitik und die schwebenden Finanzfragen Deutschlands und Oesterreichs, 1880. G. Schmoller, Theorie und Praxis der deutschen Steuerreform in Reich, Staat und Gemeinde. Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft im Deutschen Reich, 1881. H. von Scheel, Wie sind die Matrikularbeiträge im Deutschen Reiche zu beseitigen? Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft im Deutschen Reich, 1878. F. Frhr. von Reitzenstein, Ueber finanzielle Konkurrenz von Gemeinden, Kommunalverbänden und Staat. Jahrbuch für Gesetzgebung u. s. w., 1887—1888. Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, 1883—1885.

I. Reich, Einzelstaaten, Gemeinden.

§ 389. Nach Gründen der historischen Entwicklung und der Zweckmäßigkeit gliedert sich das Gemeinwesen jeder Nation in Verbänden von verschiedenem Umfang und von verschiedener Bestimmung.

Eine weitgreifende Gemeinsamkeit verbindet die Geschichte der verschiedenen Völker; im Ganzen gleichartig sind die Erwägungen der Zweckmäßigkeit, welche jene Gliederung bestimmen. Aber in aller Gemein-

Digitized by Google

samkeit der Geschichte und der rationellen Erwägungen bleibt so viel Spielraum für die nationale Besonderheit, sei es in Folge der Verschiedenheit historischer Schicksale, sei es wegen der Zweifel über das Zweckmäßige, daß wiederum jedes einzelne Staatswesen seine Eigenart zur Geltung bringt.

Die Gestaltung des Deutschen Reiches und seiner einzelnen Bestandtheile ist das Ergebniß des besonderen Entwicklungsganges, den die deutsche Geschichte genommen hat, und wiederum der Ausdruck einer allgemeinen Nothwendigkeit, die sich in jedem heutigen Staatswesen Bahn bricht. Andere Staaten hatten seit Jahrhunderten diejenige Einheit des nationalen Ganzen erreicht, welche ihren ideellen und materiellen Bedürfnissen unentbehrlich war; Deutschland trat in das 19. Jahrhundert hinein mit einer ohnmächtigen Reichsverfassung, deren Ersatz dann in einem ohnmächtigen Staatenbunde gesucht wurde. Das Bedürfniß der Einheit, durch kein verfassungsmäßiges Band befriedigt, mußte sich ein halbes Jahrhundert lang auf dem mühsamen Wege kündbarer Verträge, zwischen zahlreichen souveränen Staaten innerhalb derselben Nation, Genüge zu schaffen suchen.

Man begann mit demjenigen Stücke der Einheit, welches das nächstliegende und dringendste, zugleich das unter den Verhältnissen am ehesten erreichbare war — mit der allmäligen Anbahnung einer einheitlichen Zollgrenze (§ 264). Denn wie die wirthschaftlichen Sorgen im Leben jedes Menschen und jedes Volkes die ersten sind, so auch hier in der Entwicklung des deutschen Volkes zum geeinten Großstaate. Für alle guten Dinge, an welche man bei dem Streben der deutschen Nation nach politischer Einheit dachte, war die einheitliche Ordnung der wirthschaftlichen Angelegenheiten die stoffliche Grundlage. Die Zerreißung der deutschen Volkswirthschaft in zahlreiche kleine Territorialstaaten, freie Städte, souveräne Seeplätze, entsprach den wirthschaftlichen Bedingungen des Mittelalters und seines Verkehrswesens. Schon das Mittelalter war unter glücklicheren Umständen (wie in England, dann in Frankreich) über diese Zerrissenheit zur nationalen Einheit fortgeschritten. Im 19. Jahrhundert aber trieb die Entwicklung der Verkehrsmittel mächtig zur Herstellung der lange verzögerten Einheit, indem die gesteigerte Annäherung der räumlich entfernten Theile des Volksganzen die politische Trennung derselben immer unerträglicher machte.

Da man nun zunächst die politische Trennung nicht aufheben konnte, begnügte man sich damit, die ökonomische Trennung, also die Zollgrenze, zu beseitigen. Da man eine politische Zentralgewalt nicht zur Verfügung hatte, mußte man sich mit freien Vereinbarungen begnügen und künd-

Digitized by Google

baren Verträgen. An die Beseitigung der inneren Zollgrenzen und an deren allmälige Hinausverlegung auf die Grenzen des nicht-österreichischen Bundesgebietes*) schlossen sich schrittweise ähnliche Verträge über die Einheit der Münze, der Postportotarife, des Handelsrechts u. dgl. Die Mühseligkeit dieser Reformen, aber auch ihre Nothwendigkeit, wird daran deutlich, daß hier für kleine Territorien erst eine Gemeinschaft anzubahnen war, welche wenige Jahrzehnte später zwischen dem geeinten Reiche und den anderen großen Staaten erlangt wurde, und daß bei diesen neueren Verträgen auf dem so viel größeren Vereinsgebiete doch die Fortschritte der Einheit weit schnellere und größere waren (Weltpostvertrag 1874, Weltmetervertrag 1875).

§ 390. In der relativen Einheit der Zollgrenze lag die Vorstufe für die politische Einheit Deutschlands, welche durch den Norddeutschen Bund und das Deutsche Reich ihre positive Gestalt empfing.

Mit der Einheit der Zollgrenze war die Einheit des deutschen Wirthschaftsgebiets gegeben, welche eine gemeinsame Handelspolitik gegenüber dem Auslande und eine gemeinsame Finanzzollpolitik ermöglichte.

In letzterer, in finanzieller Hinsicht war der Zollverein ausschließlich ein Institut für gemeinsame Erhebung von Steuern, denen gemeinsame Ausgaben, außer den Kosten der Erhebung selber, nicht gegenüberstanden, weil gemeinsame Aufgaben nicht vorhanden waren.

Die Bedeutung, welche der Zollverein in dieser Hinsicht gewonnen, ergiebt sich aus folgenden Zahlen**).

Vor der Vereinigung schätzte man die jährlichen Zollerträge bei Hessen-Darmstadt auf 2½ Silbergroschen für den Kopf der Bevölkerung, bei Sachsen auf 4 Sgr., bei Nassau auf 9 Sgr., bei Bayern und Württemberg auf 9½ Sgr., bei Baden auf 13 Sgr. Sie waren bei Preußen bezeichnender Weise am höchsten (1822—28 durchschnittlich 21½ Sgr.). Dagegen beliefen sich im Jahre 1856 die Zolleinnahmen auf 24 Sgr. für den Kopf der Zollvereinsbevölkerung; die Erhebungskosten, welche im Jahre 1834 noch ein Sechstel der Einnahmen absorbirt hatten, waren durch die bessere Abrundung des Zollgebietes auf ein Zwölftel bis zum Jahre 1845 vermindert worden. Nachdem durch die vereinsländische

*) Vgl. darüber von Aufseß, Hirth's Annalen des Deutschen Reiches, 1873.

**) Bienengräber, Statistik des Verkehrs und Verbrauchs im Zollverein für die Jahre 1842—1864, nach den veröffentlichten amtlichen Kommerzialübersichten (1868) S. 14 ff.

Digitized by Google

Rübenzuckerproduktion die Zolleinnahme von fremdem Rohrzucker größtentheils verdrängt war (1845 : 7,4 Sgr.; dagegen 1864 : 0,9 Sgr.), trat die gemeinsame Verbrauchsabgabe vom Rübenzucker an deren Stelle (1844—45 : 0,2 Sgr., 1854—55 : 3,6 Sgr., 1864—65 : 9,0 Sgr.). Neben einer Zolleinnahme von 21 Sgr. betrug also im Jahre 1864 die gemeinsame Einnahme der Zollvereinsstaaten im Ganzen Einen Thaler auf den Kopf der Bevölkerung.

Die Herstellung des Bundesstaates von 1866 und 1870 gestaltete die finanzielle Verfassung des Zollvereins insofern um, als die endlich geschaffene Zentralgewalt von den Einzelstaaten diejenige Aufgabe für das deutsche Gemeinwesen an sich zog, welche die elementarste und zugleich die kostbarste ist — die Sicherstellung der nationalen Macht.

Im Etat des Jahres 1876 betrugen die gemeinsamen Zölle 108 Mill. Mark, und die gemeinsamen Verbrauchssteuern (auf Rübenzucker und Salz) 79 Mill. Mark. Diesen 187 Mill. Mark Einnahmen standen an Ausgaben für die Verwaltung des deutschen Reichsheeres und der deutschen Kriegsmarine gegenüber 390 Mill. Mark, unter welchen die sog. außerordentlichen Ausgaben (für Festungsbauten, Kasernen- und Schiffsbau u. dgl.) im Betrage von 41 Mill. Mark nicht inbegriffen sind.

Hiermit war in die neue Kompetenz der Reichsgewalt die finanzpolitische Aufgabe hineinverlegt, den unablässig wachsenden Bedarf der Landesvertheidigung zu decken. Weil dieser Bedarf selber ein ruheloses Problem ist, mußte auch die finanzpolitische Aufgabe des Reiches die Nothwendigkeit rastlosen Fortschreitens in sich schließen. Aus 390 Mill. Mark (nebst 41 Mill. Mark) im Jahre 1876 sind im letzten Reichshaushaltsetat (für 1889—90) rund 500 Mill. Mark neben rund 90 Mill. Mark geworden, wenn unter der ersteren Summe jedesmal die für Kriegsinvaliden, für Militärpensionen, für Verzinsung von Heeresanleihen gemachten jährlichen Ausgaben des Reiches mitbegriffen werden, während die zweite Ziffer (1876 : 41 Mill., 1889—90 : 90 Mill.) die Summe der „außerordentlichen" oder „einmaligen" Ausgaben des Jahres darstellt*).

Es ist zunächst kein Grund zu sehen, warum dieser Fortschritt der Militärausgaben nicht weiter gehen sollte, wie er bisher weiter gegangen ist. Es sei denn, daß die letzten Gründe dieses Fortschritts sich ändern.

---

*) Die Friedenspräsenzstärke des Heeres betrug vom 1. Januar 1872 ab 401 659 Mann, dann vom 1. April 1881 ab 427 274 Mann, endlich vom 1. April 1887 ab 468 409 Mann (vgl. Reichsgesetze vom 9. Dezember 1871, 2. Mai 1874, 6. Mai 1880 und 11. März 1887). Statist. Jahrbuch für das Deutsche Reich (1888) S. 169.

Digitized by Google

Der eine derselben ist die Nothwendigkeit einer Heeresmacht, welche dem feindlichen Angriff gewachsen ist; der andere ist die fortschreitende Technik des Kriegswesens, welche aus der fortschreitenden Technik der Produktion die Mittel zieht. Wie die produktive Technik des Jahrhunderts ihre Kehrseite hat in der Technik der Zerstörung, so wird die erstere tributär gemacht für die letztere, und je ergiebiger sie ist, um so mehr muß sie abgeben. Jede einzelne Nation, welche diese finanzielle Konsequenz für sich selber zieht, zieht sie damit für die übrige Welt oder zunächst für ihre Nachbarstaaten, indem sie die anderen zwingt, zur Höhe der Technik und der ökonomischen Anstrengungen emporzuklimmen, um ihr gewachsen zu sein.

Die hiermit gebotene Aussicht ist nicht erfreulich; sie ist aber auch nicht so trostlos, wie sie meist dargestellt wird, — unter der Voraussetzung nicht, daß bei jeder betheiligten Nation der Fortschritt der Militärausgaben von der fortschreitenden Produktivität der Volkswirthschaft begleitet ist wie bisher.

§ 391. Das Reich hat neben der Sicherstellung der Macht noch eine Reihe anderer Aufgaben, hat namentlich in der Folgerichtigkeit der historischen Entwicklung die Fortbildung der durch den Zollverein eingeleiteten wirthschaftspolitischen Aufgaben überkommen, hat die Einheit des bürgerlichen und peinlichen Rechts (und Prozesses) herzustellen gehabt, hat mancherlei Angelegenheiten der ideellen Kultur für deutsche Wissenschaft und Kunst sich zu eigen gemacht. Jedoch vom finanziellen Standpunkte angesehen, erwachsen dem Reiche keinerlei Opfer daraus, welche sich mit den Kosten von Heer und Marine in eine Reihe stellen lassen. Ein jährlicher Gesammt-Aufwand von 22 Mill. Mark deckt die Ausgaben für alles Andere, und zwar für das auswärtige Amt und die ihm untergeordnete auswärtige Reichsvertretung (8 Mill. Mark) — für das Reichsamt des Innern (6½ Mill.) mit den mannigfaltigen Kompetenzen, welche sich unter diesem zusammenfassen (Bundesamt für das Heimatwesen, Schiffsvermessungsamt, Behörden für die Untersuchung von Seeunfällen, statistisches Amt, Normal-Aichungskommission, Gesundheitsamt, Patentamt, Reichsversicherungsamt, physikalisch-technische Reichsanstalt — dann den zahlreichen Subventionen des Reichs für gemeinnützige Zwecke, darunter 200 000 Mark zur Förderung der Hochsee-Fischerei, und namentlich 4 400 000 Mark zur Unterhaltung regelmäßiger deutscher Postdampferverbindungen mit Ostasien und Australien laut Gesetz vom 6. April 1885 — für das Reichsjustizamt und Reichsgericht

Digitized by Google

(1 1/3 Mill.), dann für Reichskanzlei und Reichstag (0,53 Mill.), für Reichsschatzamt (1 Mill.)*), für Reichseisenbahnamt (0,30 Mill.), Rechnungshof (0,55 Mill.), Zivilpensionen (0,80 Mill.)**). Endlich für Gnadenbewilligungen des Kaisers ein Dispositionsfonds von 3 Mill. Mark, der aber wiederum in erheblichem Umfange für Militärpersonen und deren Hinterbliebene in Anspruch genommen wird***).

§ 392. Der ganz überwiegend militärische Charakter in der Bestimmung der Reichsfinanzen hat mehrere Gründe.

Zunächst wissen wir, daß der finanzielle Charakter der verschiedenen Verwaltungszweige (§§ 185—191) in sehr verschiedenem Grade Ansprüche erhebt an die öffentlichen Finanzen, daß wichtige Zweige geringe Ansprüche machen, ja manche bedeutende Ueberschüsse abwerfen. Die neuen Reichskompetenzen für Maaß- und Münzwesen, für das Postwesen, für das Patentwesen haben gar keine oder geringfügige Kosten in ihrem Gefolge, liefern theilweise Ueberschüsse zu den Einnahmen des Reichs und könnten (je nach der Art der Verwaltung) weit größere Ueberschüsse liefern, wie wir an der Reichspost sehen werden. Auf manche andere Kompetenz hat das Reich bisher Verzicht geleistet, welche die Reichsfinanzen nicht nur nicht belasten, sondern erheblich bereichern würden, wie wir aus den Erfolgen der preußischen Staatseisenbahnpolitik entnehmen können. Noch andere Aufgaben hat das Reich in seine Hand genommen, deren Lösung zwar ein großes und schwieriges Werk ist, dessen Schwierigkeiten indessen nicht auf finanziellem Gebiete liegen — so die Rechtseinheit. Die Einheit von deutschen Rechtsbüchern und Gerichtsverfassungen fordert an finanziell belastenden Anstalten nichts weiter als eine höchste Reichsjustizinstanz, welche jährlich nicht mehr als 1 Mill. Mark kostet.

Zweitens liegt es in dem Wesen jedes Bundesstaats (im Gegensatze zum Einheitsstaate) und in der Geschichte des Deutschen Reiches begründet, daß von den öffentlichen Aufgaben nicht mehr zur Reichskompetenz gezogen wird, als zur Zeit unbedingt nothwendig erscheint.

---

*) Hierin 400 000 Mark für die Universität Straßburg.

**) Gebühren werden jährlich vereinnahmt:

Reichsamt des Innern (Patentamt)	Mark	1 835 000
Auswärtiges Amt (Konsulate)	„	516 000
Reichsgericht (Kosten 1 471 000 Mark)	„	435 000

Dieselben sind oben bereits in Abzug gebracht.

***) Die obigen Zahlen nach dem amtlichen Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Feststellung des Reichshaushaltsetats für das Etatsjahr 1889—90, nebst XIX Anlagen.

Digitized by Google

Man hat daher den Einzelstaaten so viel wie möglich die alten Verwaltungsgebiete belassen, wenn es irgend mit den Interessen des nationalen Ganzen vereinbar war. Man hat selbst über das Maaß des Zweckmäßigen hinaus sich von Reichs wegen zu Gunsten der Einzelstaaten beschieden, um die herkömmliche Sphäre der letzteren zu schonen, um ihnen den Zusammenhang mit dem Reiche angenehm zu machen. Man hat im Postwesen, im Verbrauchssteuerwesen einzelnen Staaten (Bayern, Würtemberg) Reservatrechte gewährt; man hat den aus der Zweckmäßigkeit der Sache hervorgegangenen Plan eines Reichseisenbahnsystems (1876) wieder aufgegeben, weil man die Abneigung des herkömmlichen Partikularismus zu wecken fürchtete.

Den Einzelstaaten ist daher eine lange Reihe von Aufgaben verblieben, welche theils von der Reichsverfassung gar nicht berührt worden ist (wie das Straßenwesen, das Polizei-, das Kirchen- und Unterrichtswesen), theils durch Reichsgesetze zwar einheitlich regulirt, aber in den Händen der Einzelstaaten belassen worden ist (wie die Rechtspflege bis auf die höchste Instanz, das Armenwesen, dieses obenein mit gewissen Reservatrechten, einigermaßen das Eisenbahnwesen). Für manche Zwecke besteht eine neidlose Konkurrenz des Reichs und der Einzelstaaten — so für die Unterstützung materieller und ideeller Interessen, in welcher die herkömmlichen Leistungen der Einzelstaaten zunächst noch die überwiegenden sind, aber bei dem Zuge der fortschreitenden Zentralisation und Solidarität im Reiche relativ immer mehr zurücktreten werden.

§ 393. Die Einzelstaaten selber haben, wenn wir vom Militäraufwande absehen, die Masse der finanziell schwerwiegenden Ausgabeposten behalten.

Wenn wir statt der anderen Staaten den größten von ihnen, Preußen, ins Auge fassen, so stellen sich die Hauptverwaltungsgebiete in folgender Weise dar*).

Voran steht die Verwaltung des Unterrichts (nebst geistlichen und Medizinalangelegenheiten), welche eine Jahresausgabe von 91,65 Mill. Mark beansprucht**), wovon blos 2,61 Mill. Mark durch Schulgelder in Staatsschulen wieder aufgebracht werden.

*) Nach dem Staatshaushaltsetat für das Jahr vom 1. April 1889—90.

**) Diese Summe zerlegt sich in folgende Posten:

Elementarunterricht (Zuschüsse der Staatsregierung) . . .	55,50	Mill. Mark
Universitäten	7,57	„ „
Höhere Lehranstalten	5,48	„ „

Digitized by Google

Das Ministerium des Innern hat für Zwecke der Polizei und der Strafanstalten eine Ausgabe von 43,47 Mill. Mark, von denen 3,95 Mill. wieder durch eigene Einnahmen gedeckt werden. Die Strafanstalten kosten 6,22 Mill. (indem sie für die Gesammtkosten von 9,25 Mill. aus Arbeitsverdienst der Gefangenen u. s. w. wieder 3,03 Mill. aufbringen).

Die Justizverwaltung beansprucht 86,4 Mill. Mark, wovon 49,57 Mill. Mark wieder vereinnahmt werden.

Die landwirthschaftliche Verwaltung (Unterstützung der landwirthschaftlichen Produktion, Gestüte u. s. w.) hat eine Ausgabe von 14,80 Mill. Mark, woneben eine Verwaltungseinnahme von 3,82 Mill. steht. Handel und Gewerbe erhalten 4 Mill. bei einer Einnahme von 1 Mill. Land- und Wasserstraßen (zum Ministerium der öffentlichen Arbeiten gehörend) 19,62 Mill. mit Einnahme von 1,62 Mill. Mark.

Dann folgen die Bedürfnisse der allgemeinen Staatsverwaltung, welche namentlich in dem Finanzministerium ihr Organ haben, in Höhe von 52,75 Mill. Mark, wovon allein 35 Mill. für Pensionen u. dgl. Einnahmen dieses Ressorts 1,63 Mill. Mark. Dazu die Ausgaben des „Staatsministeriums" 3,82 Mill. neben 1,37 Mill. Einnahme und des Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten (Gesandtschaften bei den deutschen Staaten) mit ½ Mill. Mark.

Im Ganzen bedeutet dies (abzüglich der Verwaltungseinnahmen jedes Zweiges) eine Jahresausgabe von 251,44 Mill. Mark.

In starkem finanziellem Kontraste steht diesen Ausgabeposten der preußischen Staatsverwaltung die Eisenbahnverwaltung gegenüber. Dieselbe liefert — über die Verzinsung der Eisenbahnkapitalschuld hinaus — einen reinen Ueberschuß von 109 Mill. Mark (für das Jahr 1887—88)*); aus Gründen, welche theils in der Natur dieses Ver-

---

Kultus und Unterricht gemeinsam	9,09	Mill.	Mark
Evangelische und katholische Kirche	5,20	„	„
Kunst und Wissenschaft	3,85	„	„
Technischer Unterricht	1,47	„	„
Medizinalwesen	1,57	„	„
Allgemeine Ausgaben	2,00	„	„

*)

Etatsjahr	Ueberschuß Mark	Zinsen der Eisenbahnkapitalschuld Mark	Reinüberschuß Mark
1882—83	138 111 577	95 756 845	42 354 732
1883—84	147 849 145	111 960 924	35 880 221
1884—85	186 087 055	140 543 558	45 543 497
1885—86	193 827 574	158 652 088	35 175 386
1886—87	225 232 603	157 618 565	67 614 038
1887—88	273 368 990	164 376 724	108 992 266

Digitized by Google

waltungszweiges, theils in günstigen äußeren Umständen, theils in einer zweckmäßigen Handhabung durch die Staatsverwaltung zu suchen sind (vgl. oben § 186).

§ 394. Wir wissen nun, daß neben der zentralen Staatsverwaltung und den durch ihre Mittel befriedigten Bedürfnissen des Volkslebens die städtischen und ländlichen Gemeinden, sowie die Kommunalverbände (Provinzen u. s. w.) ansehnliche Aufgaben erfüllen. Von dem Unterrichtswesen wissen wir insbesondere (§ 190), daß dessen Elementarstufe den städtischen und ländlichen Gemeinden des preußischen Staats bereits im Jahre 1886 nicht weniger als 91,67 Mill. Mark Kosten verursachte (neben 10,9 Mill. Schulgeld und 14 Mill. Mark Staatszuschuß). Wir wissen von der Armenpflege (§ 191), daß dieselbe im Deutschen Reiche jährlich annähernd 2 Mark auf den Kopf der Bevölkerung kostet, für Preußen allein also etwa 60 Mill. Mark. Auf Grund der amtlichen Statistik*) hat Ph. Gerstfeldt**) berechnet, daß bereits im Jahre 1876 für 40 größere Städte Preußens die Ausgabe für Gemeindezwecke auf den Kopf der Bevölkerung annähernd 20 Mark (ohne Berlin annähernd 17 Mark) war. Im Jahre 1883—84 betrug die Gesammtausgabe sämmtlicher Stadt- und Landgemeinden Preußens 373 Mill. Mark***).

Schon diese Zahlen geben uns eine hinreichende Vorstellung von der Bedeutung der kommunalen Finanzen, wenn wir dagegen halten, daß nach dem neuesten Staatsvoranschlag für Preußen die Ausgaben der gesammten Staatsverwaltung nicht mehr als etwa 8,66 Mark auf den Kopf der Bevölkerung betragen, worin jetzt 2 Mark an Staatszuschüssen für den Elementarunterricht der Gemeindeschulen enthalten sind.

Fassen wir einzelne Beispiele ins Auge, so hat die Hauptstadt Berlin im Jahr 1888—89 auf die Armenpflege 4,53 Mill. Mark ver-

---

Vgl. Archiv für Eisenbahnwesen, herausgegeben im Ministerium der öffentlichen Arbeiten, Jahrgang 1889, S. 171. A. v. d. Leyen, Die preußischen Staatsbahnen, Zeitschrift für Eisenbahnen und Dampfschiffahrt, 1889.

*) Beiträge zur Finanzstatistik der Gemeinden in Preußen von L. Herrfurth, Ergänzungsheft VI der Zeitschrift des königl. preußischen statistischen Bureaus 1879. Finanzstatistik der Kreise des preußischen Staates für das Jahr 1877—78. Ergänzungsheft VII derselben Zeitschrift, Jahrgang 1880.

**) Städtefinanzen in Preußen, 1882 (Schmoller's Staats- und sozialwissenschaftliche Forschungen, Band IV).

***) Finanzarchiv 1884, 757.

Digitized by Google

wendet, auf die Elementarschulen („Gemeindeschulen") 8 Mill. ausschließlich der Gebäude, auf die höheren städtischen Schulen 2,7 Mill. Mark. Für Straßenreinigung und Polizei wurden schon 1882—83 über 5 Mill. beansprucht, für die allgemeine Stadtverwaltung 4,2 Mill. Mark. Für Verzinsung der städtischen Schuld 1 Mill. Mark.

Damit sind auch die hauptsächlichen Richtungen der kommunalen Ausgaben genannt (wobei die Ausgabe für Schuldverzinsung den größeren Bauten im Straßenwesen und Hochbau, sowie ähnlichen städtischen Anlagen entspricht).

Zwischen Gemeinde- und Staatsverwaltung liegt die Provinzialverwaltung.

Wählen wir statt der anderen die Provinz Hannover als Typus, so hat dieselbe für das Jahr 1889—90 (bei einer Bevölkerung von 2 172 702 am 1. Dezember 1885) eine Ausgabe von 5,28 Mill. Mark. Den Hauptantheil davon erhalten die Provinzial-Chausseen mit 3,6 Mill. Mark; das Landarmen- und Korrigendenwesen erhält ½ Mill., die Dotation der Kreisverbände beträgt 0,28 Mill. 3 Irrenanstalten, 3 Hebammenlehranstalten, 8 Landwirthschaftsschulen, 1 Blindenanstalt, 1 Idiotenanstalt, milde Stiftungen, Zwangserziehungsanstalten, Kunst und Wissenschaft, Landesmeliorationen u. dgl. nehmen den Rest in Anspruch.

Wir haben hiemit an den Thatsachen der heutigen Reichs-, Staats- und Kommunalverwaltung einen Anhalt geben wollen für die wirkliche Vertheilung der öffentlichen Aufgaben unter den verschiedenen Verbänden und über den Umfang der einzelnen Aufgaben.

II. Gliederung und Zusammenhang der Steuerarten in Reich, Staat, Gemeinde.

§ 395. Die Herstellung des Deutschen Reiches hat dem Zollverein*), welcher unter finanziellem Gesichtspunkte so lange eine Anstalt

*) Am 1. Januar 1834 durch die Verträge zwischen Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, thüringischen Staaten und beiden Hessen ins Leben gerufen, hat der Deutsche Zollverein sich allmälig weiter entwickelt, und zwar 1. Januar 1836 durch den Zutritt von Baden, Nassau, Hessen-Homburg, 1. Februar 1836 von Frankfurt, 1. Januar 1842 von Braunschweig, 1. April 1842 von Luxemburg, 1. Januar 1854 von Hannover, Oldenburg und Lippe-Schaumburg („Steuerverein"), 15. November 1867

Digitized by Google

zur gemeinsamen Erhebung von Verbrauchsabgaben für die einzelnen Staaten gewesen war, insofern eine andere Bedeutung gegeben, als die Reichszollgrenze jetzt die natürliche Hebestelle für die nothwendigen Reichsabgaben wurde.

Denn nicht nur, daß diese Gattung der Steuern durch die stufenweise Entwicklung der deutschen Einheit gleichsam von selber dem neuen Reich in den Schooß fiel*); es ist auch mit dem Wesen eines Bundesstaats verknüpft, daß keine andere Technik der Steuererhebung so sehr die unerwünschte Reibung zwischen Einzelsouveränität und Reichssouveränität vermeidet, wie diejenige des Grenzzolles, welche an die äußere Peripherie hinaus verlegt ist, oder (was auf dasselbe hinauskommt) daß die Reichseinheit so vertrauensvoll die Steuererhebung den einzelstaatlichen Beamten überlassen kann, wie es bei den Zöllen geschieht, wie es bezeichnenderweise heute noch, nachdem das Reich Jahrzehnte lang besteht, in der alten Weise des Zollvereins geschieht.

---

von Holstein (ohne Altona) und Schleswig, 5. Januar 1868 von Lauenburg, 11. August 1868 von Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz und freie Stadt Lübeck. Am 1. Januar 1872 kam Elsaß-Lothringen hinzu und am 15. Oktober 1888 die beiden freien Städte Hamburg und Bremen, von welchen einzelne Gebietstheile schon früher in die Zollvereinsgrenze eingeschlossen worden waren (Vertrag mit Bremen vom 26. Januar 1856 über Anschluß einiger bremischer Gebietstheile vom 1. Januar 1857 an, am 15. November 1867 Anschluß verschiedener hamburgischer Enklaven bei Anschluß des Herzogthums Holstein und des oldenburgischen Fürstenthums Lübeck, am 1. November 1868 und 1. Juli 1869 abermals einige hamburgische Gebietstheile bei Hamburg und Cuxhaven, am 5. November 1875 die Stadt Vegesack und andere bremische Gebietstheile, am 1. Januar 1885 Theile der bremischen Gemeinden Hastedt und Sebaldsbrück, am 1. April 1885 ein Theil des Freihafengebietes von Cuxhaven).

*) Der technische Fortschritt der Zollerhebung, soweit derselbe durch die relative Verminderung der Grenzlinie bedingt ist, geht aus folgenden Zahlen hervor:

Preußen hatte 1819 Grenzzolllinie 1073 Meilen bei 5045 Quadratmeilen
der Zollverein „ 1833 „ 1206 „ „ 7729 „
„ „ „ 1869 „ 1114 „ „ 9666 „

(Hirth, Annalen des Deutschen Reichs, IV, 545). Die Bevölkerung auf dem Gebiete des heutigen Deutschen Reichs war

1. Dezember 1816: 24,83 Mill.
„ „ 1870: 40,82 „
„ „ 1885: 46,86 „

Das Gebiet des Zollvereins hatte in seinem jeweiligen Umfange folgende Bevölkerung:

1834: 23,48 Mill.
1864: 35,89 „
1871: 39,13 „
1885: 46,31 „

(Statist. Jahrbuch für das Deutsche Reich, 9. Jahrgang, 1888).

Digitized by Google

Indessen das Grenzzollwesen war nicht die einzige Form, in welcher Verbrauchssteuern für die Vereinsstaaten erhoben wurden, die Einheit des deutschen Wirthschaftsgebietes mit ihrer schrittweisen Aufhebung der inneren Zollschranken führte konsequenter Weise zu einer Gemeinschaft auch der hauptsächlichen inneren Verbrauchsabgaben. Die Verträge des Zollvereins, die Verfassung des Norddeutschen Bundes, der darauf folgende Vertrag*) zwischen dem Norddeutschen Bunde und Bayern, Baden, Württemberg, Hessen, betreffend die Fortdauer des Zollvereins (vom 8. Juli 1867), endlich die Verfassung des Deutschen Reiches (vom 16. April 1871) haben diese Grundlage des deutschen Reichsfinanzwesens festgestellt.

Artikel 35 der Reichsverfassung bestimmt: „Das Reich ausschließlich hat die Gesetzgebung über das gesammte Zollwesen, über die Besteuerung des im Bundesgebiete gewonnenen Salzes und Tabaks, bereiteten Branntweins und Bieres und aus Rüben oder anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers und Syrups, über den gegenseitigen Schutz der in den einzelnen Bundesstaaten erhobenen Verbrauchsabgaben gegen Hinterziehungen u. s. w. In Bayern, Württemberg und Baden bleibt die Besteuerung des inländischen Branntweins und Bieres der Landesgesetzgebung vorbehalten; die Bundesstaaten werden jedoch ihr Bestreben darauf richten, eine Uebereinstimmung der Gesetzgebung über die Besteuerung auch dieser Gegenstände herbeizuführen."

§ 396. In einem Bundesstaate mit so bescheidenen finanziellen Ansprüchen, wie es die Schweizerische Eidgenossenschaft gemäß ihrer Bundesverfassung vom Jahre 1848 und nach der weiter entwickelten Bundesverfassung vom Jahre 1874 bisher gewesen, auch nach der neuesten Zunahme ihrer Ausgaben immer noch geblieben ist**), ist ein selbst mäßiges Grenzzollsystem ausreichend, die Bundesausgaben zu decken; die spontane Entwicklung der Einnahmen als Folge der wachsenden Einfuhrmenge hält mit dem wachsenden Bedarf Schritt, oder eine gewisse Erhöhung einzelner Zollsätze ergänzt die etwa entstehenden Lücken. Die technische Leichtigkeit, ja Behaglichkeit dieser Art der Steuererhebung tritt in grellen Kontrast zu den Härten der kantonalen Steuersysteme und giebt seit lange den

*) Vgl. Gustav Fischer, in Hildebrand's Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik, Bd. IX, 1867, S. 170 ff.

**) Nach der Staatsrechnung für 1887: Zolleinnahmen 24,63 Mill. Franken, deren Erhebungskosten 2 Mill. Fr.; Militärausgaben 16 Mill. Fr.

Digitized by Google

Antrieb zu einer finanzpolitischen Ansicht des Bundes, welche das Gegentheil der sog. Matrikularbeiträge*) ist (die in der schweizerischen wie in der deutschen Bundesverfassung ins Auge gefaßt sind), nämlich den Bund zum Steuererheber der Kantone zu machen**), einer Ansicht, welche neuerdings anfängt in der wirklichen Gesetzgebung Gestalt zu gewinnen (Bundesgesetz vom 15. Mai 1887).

Wo vollends ein stark angespanntes Zollsystem (nebst inneren Verbrauchssteuern) verhältnißmäßig geringen Ausgaben des Bundes gegenübersteht, wie in den Vereinigten Staaten von Amerika***), entsteht ein Ueberschuß der Bundeseinnahmen (§ 156), welcher eine finanzielle Verlegenheit hervorruft, die ein seltsames Gegenstück zu europäischen Finanzzuständen ist.

Anders im Deutschen Reiche. Hier bestimmt Art. 70 der Verfassung, daß, sofern die aus den Zöllen, den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern und aus dem Post- und Telegraphenwesen fließenden gemeinschaftlichen Einnahmen zur Deckung der gemeinsamen Ausgaben nicht genügen, Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Maaßgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen sind, „so lange Reichssteuern nicht eingeführt sind". Und diese Bestimmung hat von den Anfängen des Reiches an dazu dienen müssen, „Beiträge" der Einzelstaaten zur Deckung des durch Zölle u. s. w. nicht gedeckten Bedarfs einzufordern.

Nach dem Haushaltsetat des Norddeutschen Bundes für 1871 sind nicht ganz zwei Drittel der veranschlagten Gesammtausgaben und ziemlich genau zwei Drittel der sog. fortdauernden Ausgaben durch die Zölle und Verbrauchssteuern gedeckt†). Durch den Anschluß der süddeutschen

---

*) Bereits im Jahre 1871 schrieb der schweizerische Bundespräsident Dubs (Zur Verständigung über die Bundesrevision, 2. Ausgabe): „Von einer regelmäßigen Einforderung von Geldkontingenten der Kantone kann noch weniger die Rede sein. Die Geldkontingente sind eine Schöpfung so rohen Styls, daß man sie als einen außerordentlichen Nothbehelf namentlich in Zeiten, wo das Kreditwesen noch wenig entwickelt war, wohl gebrauchen konnte; als regelmäßige Steuerquelle sind sie dagegen unbrauchbar und ihre Zeit ist überhaupt vorbei" (Hirth's Annalen des Deutschen Reichs, 1875, 785).

**) Finanzarchiv, Jahrgang 1884, 118 ff.

***) In dem am 30. Juni 1887 schließenden Finanzjahr brachten die Bundeszölle 217 Mill. Dollars, die inneren Steuern 119 Mill. Dollars; Militär und Marine kosteten nur 54 Mill. Dollars, Zivildienst 22 Mill., Pensionen 75 Mill., Zinsen der öffentlichen Schuld 48 Mill. Dollars.

†) Ad. Wagner, Reichsfinanzwesen, Jahrbuch für Gesetzgebung des Deutschen Reiches, 1871, 591. Die Einnahme beträgt 48,57 Mill. Thaler, die Ausgabe 77,45 Mill. Thaler, davon 72,72 Mill. Thaler fortdauernde Ausgaben.

Digitized by Google

Staaten wurde die Quote der Zölle und Verbrauchssteuern von der ordentlichen Gesammtausgabe etwas kleiner, weil Bayern, Württemberg und Baden nicht an allen gemeinsamen Verbrauchssteuern des Reiches Theil nahmen. Im Jahre 1872 betrug die Gesammtausgabe des Reiches 116,85 Mill. Thaler, wozu 30,57 Mill. Thaler Matrikularbeiträge erforderlich waren; im Finanzjahr vom 1. April 1877—78: 540,54 Mill. Mark, wozu 81 Mill. Mark Matrikularbeiträge erhoben wurden, während Zölle und Verbrauchssteuern 253 Mill. Mark aufbrachten*).

§ 397. Die Reichsverfassung selber hatte den Weg gewiesen für die provisorische Funktion der Matrikularbeiträge, als einer zeitweiligen Aushülfe, „so lange Reichssteuern nicht eingeführt sind". Die Bezeichnung „Reichssteuer" ist von der Reichsverfassung an dieser Stelle augenscheinlich in einem engeren Sinne gebraucht, da ja die Reichszölle und die Reichsverbrauchsabgaben bereits bestehende Reichssteuern sind. Wenn damit also auf neu einzuführende „direkte" Reichssteuern hingedeutet sein sollte, so entspringen die Steuerpläne, welche seit den Anfängen des Reiches aufgetaucht und bisher nicht wieder verschwunden sind, dem Gedankengange der Reichsverfassung und ihrer Schöpfer selber. In jedem Falle war auf einen Ersatz der Matrikularbeiträge hingewiesen**).

Daß man diesen Ersatz zunächst nicht in denjenigen Steuerarten suchte, welche nach den bestehenden Reichsfinanzeinrichtungen am nächsten lagen, nämlich in Zöllen und inneren Verbrauchsabgaben, war wohl in der Macht der freihändlerischen Strömung zu suchen, welche in jener Zeit die Ansichten beherrschte***). Daß man aber die Matrikularbeiträge

*) von Scheel, Jahrbuch, 1878. 53.

**) Der Art. 70 der Reichsverfassung verdankt seine Gestalt einem Antrage des Abg. Dr. Miquel, welcher bei der Berathung der Verfassung des Norddeutschen Bundes den provisorischen Charakter der Matrikularbeiträge betonte, indem er die Matrikularbeiträge aufs schärfste verurtheilte. Sie schlagen, meinte er, allen Grundsätzen der Volkswirthschaft geradezu ins Gesicht; sie führen zurück in das Mittelalter zu den ersten Anfängen der Steuergesetzgebung, zu der Kopfsteuer. „Eine Umlage, welche 100 000 Bremer gleichmäßig trifft wie 100 000 Bewohner des Thüringer Waldes, kann unmöglich die dauernde Basis des Steuersystems des Bundes sein" (Hirth's Annalen des Deutschen Reiches, 1875, 118).

***) Statt anderer Beispiele dieses Einflusses auf die Reichsverfassung und der dadurch erzeugten flüchtigen Bestandtheile derselben sei hier Art. 41 erwähnt, welcher vorschreibt: „Die gesetzlichen Bestimmungen, welche bestehenden Eisenbahnunternehmungen ein Widerspruchsrecht gegen die Anlegung von Parallel- oder Konkurrenzbahnen ein-

Digitized by Google

(durch Reichssteuern) ersetzen wollte, war die Folge einer Auffassung, welche trotz mancher Gegengründe sich immer mehr Bahn gebrochen und zur Fortbildung der selbstständigen Reichseinnahmen geführt hat. Von untergeordneten Momenten abgesehen ist für diese Auffassung entscheidend gewesen, daß der größte nationale Verband zur Erfüllung seiner Aufgaben die finanziellen Mittel in Steuerformen zu finden vermag, welche im Vergleiche zu den anderen, den Einzelstaaten verfügbaren Steuerformen die zweckmäßigsten und geschmeidigsten sind, daß die Nichtanwendung dieser Formen und die daher nothwendige Belastung der Steuersysteme der Einzelstaaten finanztechnisch eine unangemessene Vermehrung des Steuerdruckes, politisch eine Verkümmerung der Reichsinstitutionen bedeutet.

Eine Nebenfrage gegenüber diesem Zuge der Reichssteuerpolitik ist es, ob knapp bemessene Matrikularbeiträge einen besonderen Beruf in dem Reichshaushalt zu erfüllen haben, welcher in etwas Aehnlichem besteht, wie die Einkommensteuer im britischen Staatshaushalt, nämlich das bewegliche Element in dem schwankenden Jahresbedarf und den Schwankungen der Reichssteuern zu bilden (von Scheel).

Vom staatsrechtlichen Standpunkte aus ist dann der Reichstag selber der Aufrechterhaltung der Matrikularbeiträge zu Hülfe gekommen, indem er bei der Entwicklung der Reichseinkünfte durch Erhöhung der Eingangszölle (und inneren Verbrauchsabgabe vom Tabak) mittelst Reichsgesetzes vom 15. Juli 1879 die jährliche Summe aus den Zöllen und Verbrauchsabgaben, welche unmittelbar in die Reichskasse fließen soll, auf 130 Mill. Mark begrenzte, den Ueberschuß aber für die Einnahmen der Einzelstaaten in Anspruch nahm, — welche jetzt als „Ueberweisungen" in dem Etat des Reiches auftreten, — nicht in der Meinung, daß diese jährliche Summe für den Reichsbedarf genügen würde, sondern umgekehrt in der Absicht, die Reichsregierung von der jährlichen Bewilligung der außerdem erforderlichen Matrikularbeiträge durch den Reichstag abhängig zu machen. Also eine dezentralistisch-parlamentarische Maaßregel, nicht eine finanzpolitische*).

---

räumen, werden, unbeschadet bereits erworbener Rechte, für das ganze Reich hiedurch aufgehoben. Ein solches Widerspruchsrecht kann auch in den künftig zu ertheilenden Konzessionen nicht weiter verliehen werden." Der Grundsatz der Konkurrenz im Eisenbahnwesen statt der Zentralisation gelangt hiedurch zur feierlichen Anerkennung, wenige Jahre bevor er durch die Eisenbahnpolitik der deutschen Staaten endgültig beseitigt wurde, und um viele Jahre später nachdem er durch die englische Eisenbahnpolitik erfahrungsmäßig widerlegt worden war.

*) Finanzarchiv 1885, 276 f.

Digitized by Google

§ 398. Ein weiter gehender, den Matrikularbeiträgen schärfer entgegengesetzter Standpunkt war der, welcher, diese (realistische) Ansicht hinter sich lassend, vielmehr diejenigen Steuerformen im Reiche auszubilden trachtete, die in den Einzelstaaten sich als zu spröde erwiesen, deren Sprödigkeit hauptsächlich an dem mehr und mehr zum Bewußtsein kommenden Drucke der Matrikularbeiträge Schuld war.

Eine überwiegend idealistische Auffassung, welche nicht nur die Reichskompetenz im Steuerwesen fortentwickeln, sondern diese Fortentwicklung auch in Formen suchen wollte, die selber erst entwickelt werden und hiezu den Boden des Reichs und der Reichsgesetzgebung vorzugsweise geeignet finden sollten.

Solche Formen waren und sind: die Reichseinkommensteuer, die Reichswehrsteuer, die Reichsgewerbesteuer.

Was zunächst die erste und wichtigste unter diesen Formen, die Einkommensteuer*), anlangt, so kennen wir einerseits deren eigenthümliche Schwierigkeiten, wie freilich ihre große Reformbedürftigkeit gerade in dem größten der deutschen Einzelstaaten. Die in dem Wesen dieser Steuer liegenden Schwierigkeiten löst man nun dadurch nicht, daß man zu den schon vorhandenen eine neue Schwierigkeit hinzufügt, wie es durch die Uebertragung der Einkommensteuer auf das Reich nothwendig der Fall sein müßte; sei es, daß man an die Stelle der bestehenden Einkommensteuern für Staat und Gemeinde die Reichseinkommensteuer setzt, sei es, daß man gar (was meistens beabsichtigt worden) über den bestehenden Einkommensteuersystemen diese neue Einkommensteuer aufbaut.

Begnügt man sich mit dem ersteren Plane, so übersieht man die Hindernisse, welche aus der Natur des Bundesstaates folgen und umgekehrt vielmehr, falls eine Reichseinkommensteuer bestünde, auf die Zweckmäßigkeit einer dezentralistischen Behandlung dieser Steuergattung hinwirken würden. Denn entweder würde die nothwendige Einheit der Reichssteuerverwaltung, behufs Wahrung der Gleichmäßigkeit in den einzelnen Staaten, eine zu starke Probe auf das zentralistische Moment im Reiche bedeuten, durch welche Konflikte entstehen könnten, die man nach der bisherigen Erfahrung im Reiche zu vermeiden wünscht, — oder es würde das, was wir an dem großen Einzelstaate und seiner Einkommensteuerverwaltung kennen gelernt haben, sich in verstärktem Grade auf dem so viel breiteren Boden des Reichsganzen wiederholen.

Geht man weiter und will man über das partikulare Einkommensteuerwesen eine selbständige Reichseinkommensteuer thürmen, so verfällt

*) Vgl. darüber besonders Hirth's Annalen des Deutschen Reichs, 1874, 1875.

Digitized by Google

man jener einseitigen Ueberschätzung dieser Steuerform, welche in den älteren Schulen der Nationalökonomie und den Parteiprogrammen, die ihr Niederschlag waren, bekanntlich mit ihrem Gegentheil in abstrakter Schroffheit wechselte, um erst allmälig einer haltbareren Ansicht von der historischen Bedingtheit und der allmäligen Fortentwicklung der Steuerformen Platz zu machen. Aus dieser Ansicht folgt eine Reformgesetzgebung für die deutschen Einkommensteuern, welche an das Bestehende anknüpft, in den Schranken der Einzelstaaten die auch dort noch großen Mühsale zu überwinden sucht, dagegen jede sprungweise Aenderung, die doch nur eine Selbsttäuschung bereiten muß, vermeidet.

§ 399. Die Reichswehrsteuer*) mußte manche Bedenken ähnlicher Art rege machen, wie das Projekt einer Reichseinkommensteuer.

Ihrem Gedankengange nach (vgl. oben §§ 229—235) führt sie zu einer Einkommensteuer, deren Unterbau aus einer Kopf- oder Klassensteuer gebildet ist. Dies ist die thatsächliche Gestaltung, welche diese Steuerart in der Schweiz, zuerst in den einzelnen Kantonen, seit 1878 in dem Bundesgesetze angenommen hat. In Oesterreich (Gesetz betreffend die Militärtaxe vom 13. Juni 1880) hat man sich mit einer Klassensteuer begnügt, welche die Pflichtigen in 14 Klassen mit jährlichen Sätzen von 1—100 Gulden trifft — einer Form, welche in den früheren Stadien auch der schweizerischen Militärpflichtersatz-Gesetzgebung üblich war.

Anders als bei dem Projekte der Reichseinkommensteuer hat das Projekt einer Reichswehrsteuer in dem Entwurf der Reichsregierung (1881) Gestalt gewonnen, um indessen sehr bald dem Widerstande des Reichstages nachzugeben und seitdem von der Tagesordnung zu verschwinden. Aehnlich dem schweizerischen Bundesgesetze sollte ein Einheitssatz von 4 Mark jährlich erhoben werden, mit progressiv bemessenen Zuschlägen von jedem Einkommen, das 1000 Mark überschreitet (1—3 Proz. von 1000—6000 Mark ansteigend, von da ab gleichmäßig 3 Proz., in Gestalt einer klassifizirten Einkommensteuer, mit Klassen von 200—1000 Mark Spielraum). Auch darin folgte man dem schweizerischen Vorbilde, daß den Einzelstaaten die Erhebung der Wehrsteuer überlassen werden sollte.

Neben den allgemeinen Schwierigkeiten, welche dieser Plan mit dem Projekt einer Reichseinkommensteuer theilt, kommt hier in Betracht die

*) F. Marcinowski, Die Wehrsteuer im Deutschen Reich, ihre geschichtliche Entwicklung, politische, finanzielle und wirthschaftliche Bedeutung, 1881.

Digitized by Google

überwiegende Masse der Kopfsteuern von den minder zahlungsfähigen Pflichtigen. In einer Zeit, wo man (namentlich in den Kreisen der preußischen Finanzverwaltung) sich nach langjährigen Erfahrungen auf das entschiedenste für Abschaffung der unteren Stufen der Klassensteuer engagirt, dieselbe theilweise bereits bewerkstelligt hatte, führte man durch die andere Thür eine gleichartige Steuerlast wieder herein. Für die Steuer überhaupt war die Anlehnung an die Steuerverwaltung der Einzelstaaten das Bequemere, Lässigere, welches (vollends nach den Erfahrungen der Schweiz seit 1878) jene Ungleichheiten befürchten ließ, die eine gemeinsame Reichssteuer zu vermeiden hatte.

Die Kraft des Entwurfs zu einer solchen Reichssteuer lag in seinem Gedankengange, in der guten Sache der Gerechtigkeit, welcher er zum Dasein verhelfen wollte. Aeußerlich angesehen war diese innere Stärke eine Schwäche mehr. Denn wenn die Menschen schon überhaupt nicht geneigt sind, die große Nothwendigkeit der Steuerzahlung zu begreifen, so verbindet sich mit dieser Abneigung im vorliegenden Falle die andere Abneigung — einen neuen Gedanken zu begreifen — zu verdoppelter Zähigkeit und Widerstandskraft.

§ 400. Die Reichsgewerbesteuer dürfte kaum Eigenschaften besitzen, welche sie in höherem Maaße empfehlen als die Reichseinkommensteuer, dagegen alle Schwierigkeiten, welche dagegen sprechen, mit dieser theilen, und etwa obenein das mit dem Projekt einer Reichswehrsteuer gemein haben, daß neben den allgemeinen Schwierigkeiten, welche durch die Uebertragung auf das Reich nicht überwunden werden, das besondere Problem dieser Steuergattung in den herrschenden Ansichten noch nicht seine Lösung gefunden hat, ja daß auch die Wissenschaft — anders als bei der Wehrsteuer — bisher keine befriedigende Form dafür entdeckt hat.

Dagegen hat der treibende Gedanke, welcher wohl zu Gunsten gerade einer Reichsgewerbesteuer geltend gemacht worden ist (ohne daß derselbe allerdings einer strengeren Prüfung Stich hielte), nämlich die Einheit der Steuer als Konsequenz des einheitlichen Erwerbsgebietes im neuen Reiche, eine der Gewerbesteuer inhaltlich verwandte Steuerform gefunden in der Gruppe der Verkehrssteuern. Die an den „direkten Steuern" beobachteten Schwierigkeiten wiederholen sich bei diesen letzteren nicht; einzelne von ihnen weisen durch ihren Zusammenhang mit dem großen Geschäftsverkehr theils auf die Zweckmäßigkeit einer einheitlichen Behandlung im Reichsganzen (Wechsel), theils auf die einheitliche Einführung einer neuen Steuer (Werthpapiere, Börsenschlußscheine, Quittungen). In

Digitized by Google

dieser Gruppe hat die Gesetzgebung des Reiches mit wiederholten Anläufen Finanzmittel gesucht, theilweise auch gefunden.

Der Schwerpunkt der Reichsfinanzen, sowohl nach dem bisherigen Gange der Gesetzgebung, als nach dem heutigen Stande der Ueberzeugungen, ist indessen in demjenigen Gebiete geblieben (ja nach manchen theoretischen Irrfahrten zu demselben zurückgekehrt), wo er von den Zeiten des Zollvereins her gelegen hat — in den Eingangszöllen und inneren Verbrauchsabgaben. In dieser Gruppe haben die durch fortschreitenden Finanzbedarf nöthig gewordenen Steuerreformen des Reiches sich vorzugsweise fruchtbar erwiesen, neben manchen Reformversuchen, welche zunächst undurchführbar, doch für den nüchternen Beobachter des beständig wachsenden Steuerbedarfs und des nur langsam zunehmenden Staats- und Steuerbewußtseins als eine kaum vermeidliche Nothwendigkeit der Zukunft erscheinen.

§ 401. Die großen realen Bedingungen, welche den Steuerbedarf des Reiches bestimmen, weisen auf die überwiegend realistischen Steuerformen. Die unabweisbaren Forderungen des Idealismus im Steuerwesen weisen auf die Gesetzgebung der Einzelstaaten. Hier ist der Schauplatz der „direkten" Steuern — hier ist die Aufgabe ihrer fortschreitenden Reform zu lösen.

Vor allem haben Staat, Gemeinde, Kommunalverbände theilgenommen an dem allgemeinen Anwachsen des Finanzbedarfs, der uns in dem Reiche vorwiegend als Militärbedarf, in den Einzelstaaten vorwiegend als Bedarf zur Förderung der materiellen und ideellen Kultur entgegengetreten ist. Ueber den fortschreitenden Militärbedarf mögen mannigfache Empfindungen und Bedenken sich geltend machen; über den größeren Bedarf der Staaten und Gemeinden kann nur derjenige klagen, der so unverständig ist, den ökonomischen Charakter, also das Unvermeidliche, an der Fülle der neuen Kulturbedürfnisse zu bedauern. Die Sache der einzelstaatlichen Gesetzgebung ist es bisher gewesen und wird es ferner sein, diesem wachsenden Bedarf durch ein entsprechendes Steuersystem zu genügen. Allein in dem Jahrzehnt 1878—88 ist im preußischen Staatshaushalte eine Steigerung der Ausgaben um 30 Mill. Mark eingetreten, in erster Reihe für das Unterrichtswesen, welches wiederum ganz neuerdings, in den drei letzten Etatsjahren (1887—88, 1888—89, 1889 bis 1890) von 25 1/8 Mill. auf 36 1/4 Mill. und zuletzt auf 55 1/2 Mill. Mark steigende Staatszuschüsse erhalten hat, also binnen drei Jahren 30 Mill. mehr.

Digitized by Google

In den kleineren Staaten ist Aehnliches vor sich gegangen, weil es sich hiebei nicht um partikuläre, auch nicht blos um nationale Erscheinungen handelt, sondern um allgemeine Thatsachen der fortschreitenden Kultur, wobei es allerdings die Sache eines edlen Wetteifers sein mag, an der Spitze der übrigen Völker sich vorwärts zu bewegen.

In dem größten unter den kleineren deutschen Staaten, im Königreich Bayern*), waren die Staatsausgaben während des Menschenalters von 1819—49 (des ersten unter der Herrschaft der konstitutionellen Verfassung), stationär; sie betrugen insgesammt 32,74 Mill. Mark im Jahre 1819—20 und 33,74 Mill. Mark im Jahre 1848—49. Dann aber folgt ein starkes Anwachsen der Ausgaben: im Jahre 1868 waren die Gesammtausgaben ohne die sog. Verwaltungsausgaben (besonders für die Eisenbahnverwaltung): 57,3 Mill. Mark, 1876: 118,28 Mill., 1886: 145,47 Mill. Mark. Im Einzelnen steigen die Ausgaben für Erziehung und Bildung von $^2/_3$—$^3/_4$ Mill. Mark in den Jahren 1819—49 auf $1\,^1/_2$ Mill. im Jahr 1868 und $13\,^1/_2$ Mill. Mark 1877—86; für Kultus von 1—$1\,^1/_2$ Mill. auf 2 Mill. (1868) und 6 Mill. (1877 bis 1886). Einen sehr mäßigen Antheil an diesem Zuwachs hat die Zunahme der Bevölkerung (im Reichsgebiet 1850: 35,4 Mill. gegen 1885: 46,85 Mill.).

Neben diesem Wachsthum in den eigenen Bedürfnissen der Einzelstaaten sammt ihrer lokalen Verbände hat das Reich**) ein Jahrzehnt lang durch seine Anforderungen an Matrikularbeiträgen auf die Einzelstaatsfinanzen gedrückt, bis es durch die Steuerreformen des Reiches allmälig gelang, die Einzelstaaten von dieser Last zu erleichtern***).

---

*) Finanzarchiv 1889, 220—239. Finanzarchiv 1888, 768—793.

**) Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1888, S. 182—184. Finanzarchiv 1887, 295.

***) Die Entwicklung des Verhältnisses der Matrikularbeiträge und Ueberweisungen zwischen Reich und Einzelstaaten ist seit 1872 die folgende (vgl. Rede des Staatssekretärs von Maltzahn im Reichstage am 4. April 1889). Es hatten die Einzelstaaten effektiv an das Reich zu entrichten:

1872:	82	Mill. Mark
1874:	59	„ „
1875:	51	„ „
1876—77:	55	„ „
1877—78:	64	„ „
1878—79:	70	„ „
1882—83:	1,37	„ „

Seitdem ist den Einzelstaaten seitens des Reiches über die Matrikularbeiträge hinaus überwiesen:

Digitized by Google

Jedoch nicht nur, daß dieser Zustand der Erleichterung ein unsicherer und schwankender ist, er giebt auch zu mehreren Bedenken Veranlassung.

Von den ferneren unvermeidlichen Mehraufwendungen des Reichs abgesehen, zeigt sich nämlich schon in der bisherigen Reichsfinanzverwaltung

---

1883—84: 11½ Mill. Mark

(Etat) 1889—90: 64 „ „ { Ueberweisungen . . . . 281,44 Mill. Mark; effektive Matrikularbeiträge 217,31 „ „

Nach dem Reichshaushaltsetat für das Finanzjahr 1889—90 (Anlage XIX) sind veranschlagt die Gesammtausgaben des Reiches (ausschließlich der einmaligen Ausgaben des außerordentlichen Etats) auf . . . . . Mark 864 980 105

1. davon ab die „Ueberweisungen" an die Bundesstaaten . „ 281 440 000

bleiben Mark 583 540 105

2. ferner ab als einmalige Ausgabe der Fehlbetrag des Jahres 1887—88 . . . . . „ 22 696 484

Mark 560 843 621

3. ab die Ausgaben, welche nicht auch für Bayern, Württemberg, Baden, Elsaß-Lothringen gemacht sind . . . . . „ 13 127 031

bleibt als Gesammtausgabe Mark 547 716 590

Dagegen Einnahmen:

1. Zölle und Tabaksteuer . . . . . Mark 280 847 000
ab die zu überweisenden . . . . „ 150 847 000

Mark 130 000 000

2. Zuckersteuer, Salzsteuer, Maischbottich- und Branntweinmaterialsteuer . . . . . „ 116 412 330
3. Stempelabgaben (Wechsel, Spielkarten, statistische Gebühr) „ 8 014 000
4. verschiedene Verwaltungseinnahmen . . . . . „ 5 480 985
5. Ueberschuß der Eisenbahnverwaltung . . . . . „ 19 202 100
6. Bankwesen . . . . . „ 1 715 000
7. aus dem Reichsinvalidenfonds . . . . . „ 26 267 332
8. Ueberschuß der Reichsdruckerei . . . . . „ 1 150 150
9. Zinsen aus belegten Reichsgeldern . . . . . „ 636 000

zusammen Mark 308 877 897

Danach bleiben als Matrikularbeiträge zu vertheilen (auf 46 855 704 Köpfe) — abgesehen von kleinen Abzügen, welche Bayern u. s. w. zu Gute kommen — . . . . „ 238 838 693

Mark 547 716 590

Die Ueberweisungen gestalten sich für 1889—90 (Anlage VIII) in der folgenden Weise:

1. Einnahme an Zöllen . . . . . Mark 270 800 000
„ „ Tabaksteuer . . . . . „ 10 023 000
„ „ Aversen . . . . . „ 24 000

Mark 280 847 000

Davon ist laut § 8 des Gesetzes vom 15. Juli 1879 der die Summe von . . . . . „ 130 000 000 übersteigende Betrag den Bundesstaaten zu überweisen nach dem Maaßstabe der Kopfzahl . . . . . Mark 150 847 000

Digitized by Google

eine schwache Stelle in der Art und Weise, wie man die „außerordentlichen" oder „einmaligen" Ausgaben der Heeres- und Marineverwaltung durch Schuldaufnahmen jahraus jahrein zu decken sich gewöhnt — während es sich dabei um Ausgaben handelt (§§ 160—167), welche dem unbefangenen Blick den Eindruck einer verhängnißvollen Regelmäßigkeit (oder doch wenigstens nicht Einmaligkeit oder Außerordentlichkeit) machen. Wenn man dieser Thatsache fest ins Auge sieht, erkennt man den sittlichen Charakter der Aufgabe, ein Steuersystem zu gestalten, welches mehr und mehr sich solchen Ausgaben gewachsen zeigt. Für die Einzelstaaten würde daraus folgen, daß ihre Entlastung von den Beiträgen an das Reich auf sehr unsicheren Füßen steht, so lange nicht das Reichssteuersystem selber auf viel festere und breitere Grundlagen gestellt ist, als es bisher geschehen ist.

Zweitens dann ist es schon die bisherige und vollends die fernere Fortbildung des Reichssteuersystems (Verbrauchssteuern in erster Reihe), welche durch Gründe der Gerechtigkeit zu einer energischen Fortbildung der Subjektsteuersysteme in den Einzelstaaten drängt, weil jede starke Belastung von jener realistischen Art kompensatorische Elemente in der Richtung auf die Idee der gleichen Lastenvertheilung fordert, solche Elemente aber nur (oder vorzugsweise) in der Steuerreform der Einzelstaaten zu finden sind.

§ 402. Außer diesen Gründen ist uns bekannt, daß die Einkommens- und Ertragssteuersysteme der einzelnen Staaten, zumal Preußens, unvollkommene, theilweise kindheitliche Gebilde enthalten, die zu einer fortschreitenden Verbesserung hintreiben.

Daß auf dem Wege nothwendiger Reformen die kleineren Staaten, wie wir sehen werden, dem größten und politisch führenden Staate vorangeeilt sind, sollte für diesen ein desto stärkerer Sporn sein, endlich zu eingreifenden Verbesserungen zu gelangen. Vielleicht ist die Kleinheit des

---

2. Ertrag der Verbrauchsabgabe für Branntwein, laut Gesetz vom 24. Juni 1887 an die Bundesstaaten zu vertheilen . Mark 110 632 000
3. Ertrag der Reichsstempelabgaben, laut den Gesetzen von 1881 und 1885 (auf Werthpapiere, Schlußnoten und Lotterieloose) an die Bundesstaaten zu vertheilen . . . „ 19 961 000

zusammen Mark 281 440 000

Auf die einzelnen Staaten vertheilen sich 1889—90 Matrikularbeiträge und Ueberweisungen derart, daß Preußen 114 146 633 Mark an ersteren zu zahlen hat, dagegen von letzteren zu empfangen hat 170 101 410 Mark.

Digitized by Google

Umfanges, vielleicht auch die höhere Entwicklung der wirthschaftlichen Kultur für die kleineren Staaten ein begünstigendes Moment der Reform gewesen; die Ehrenpflicht Preußens bleibt es darum dennoch, in diesem Vorwärtsstreben hinter den anderen nicht zurückzubleiben. Ist doch in diesem Jahre (14. Januar 1889) durch die Thronrede, welche die Sitzungen des Landtags eröffnete, feierlich die Reform der direkten Steuern, und zwar zunächst an dem besserungsbedürftigsten Theile, angekündigt worden. Die Unberechenbarkeit, mit welcher in den entscheidenden Sphären unseres gegenwärtigen Staatslebens bald realistische bald idealistische Momente den Ausschlag geben, hat nach der Seite der Steuerreform bisher überwiegend die realistischen Momente in den Vordergrund gerückt. Um so mehr ziemt es der deutschen Wissenschaft, die Pflichten des Idealismus im Steuerwesen zu betonen.

Wie nun aber ein äußerer Antrieb zur Reform von dem oberen Verbande, vom Reiche her auf den Einzelstaat drückt, so kommt von unten her, aus dem Gebiete der Gemeindefinanzen, seit längerer Zeit das Bedürfniß einer befriedigenden Auseinandersetzung zwischen den Steuerformen, welche dem Staate, und denen, welche der Gemeinde verfügbar sein sollen. Das System der „Zuschläge" (§ 146) ist an sich ein berechtigtes, — aber doch nur unter der Voraussetzung, daß die Basis der Kommunalzuschläge eine hinreichend feste, die Last der Zuschläge eine hinreichend erträgliche ist.

In beiderlei Hinsicht zeigt der Zustand des Steuerwesens, zumal in Preußen, Lücken. Die Subjektsteuern wie die Objektsteuern, welche für den Staat ungefähr zu gleichen Theilen*) die Finanzmittel aufbringen, sofern diese nicht durch die Eisenbahnüberschüsse oder die Domäneneinkünfte (dann die Reichssteuerüberschüsse) gedeckt werden, sind an sich reformbedürftig, sie werden es aber namentlich durch Art und Masse der kommunalen Belastung. Die Grundsteuer dient zu manchen kommunalen Zwecken, für welche sie ihrer Natur nach zu spröde ist; die Klassensteuer

*) Nach dem Staatshaushaltsetat für 1889—90 (Anlagen Band I, 20 ff.) sind die Steuereinnahmen die folgenden:

Grundsteuer . . .	Mill.	Mark	40,05
Gebäudesteuer . . .	„	„	31,50
Einkommensteuer . .	„	„	41,90
Klassensteuer . . .	„	„	24,03
Gewerbesteuer . . .	„	„	20,62
Stempelsteuer . . .	„	„	18,60
Erbschaftssteuer . .	„	„	6,90
	Mill.	Mark	183,60

Digitized by Google

und Einkommensteuer als die geschmeidigeren Formen werden in einer Anzahl von Gemeinden seit vielen Jahren in einer Weise ausgebeutet, daß gleichsam — zufolge der unter dem Drucke der Gemeindelasten erfolgenden Einschätzung — der Staat um sein Erstgeburtsrecht an diesen Steuern betrogen wird*).

Dazu kommt die einseitige Belastung des personalen Elements unter den Steuerpflichtigen der Gemeinde, welche die Folge der einseitigen Benutzung der Subjektsteuern für Gemeindezwecke ist, während Zuschläge zu den staatlichen Ertragssteuern bei deren gegenwärtiger Beschaffenheit schwierig, obenein durch den Zug der in den Stadtverwaltungen einflußreichen Interessen abgewehrt werden. Hier sind neue Steuerformen zu finden, welche der Gerechtigkeit zu Hülfe kommen**).

Dieses drückende System von direkten Steuern noch lästiger zu machen, trug der Umstand bei, daß man zwar eine Reform desselben nicht bewerkstelligte, dagegen die herkömmlichen indirekten Verbrauchsabgaben der preußischen Städte (Mahl- und Schlachtsteuer) ohne zweckmäßigen Ersatz im Jahre 1873 aufhob.

In sämmtlichen Gemeinden des preußischen Staats wurde im Jahre 1880—81 eine Summe von 153,58 Mill. Mark in Form von direkten Steuern erhoben, daneben nur 5 Mill. Mark in Form von indirekten Steuern***).

In Bayern betrugen die direkten Steuern†) bereits im Jahre 1875 in vierfältiger Schichtung:

1) Staatssteuern	20,30	Mill.	Mark	
2) Gemeindeumlagen	13,95	„	„	
3) Distriktsumlagen	4,46	„	„	23,89 Mill. Mark.
4) Kreisumlagen	5,48	„	„	

*) E. Bruch, Gemeindebeiträge und Gemeindesteuern, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, XII, 1877, S. 60 ff.

**) In der Sitzung des preußischen Abgeordnetenhauses vom 25. Oktober 1872 wurde mitgetheilt, daß das größte Maschinenbauetablissement in Berlin 800 Thaler Gewerbesteuer bezahlt, und eine der größten industriellen Unternehmungen in den westlichen Provinzen, die 10000 Arbeiter beschäftigt, 960 Thaler Gewerbesteuer. Und zwar allein an den Staat. Für die Gemeinde haben dieselben überhaupt in ihrer Eigenschaft als große industrielle Anstalten nichts bezahlt. Erwin Nasse, Einkommen- und Ertragsbesteuerung im Haushalt preußischer Gemeinden, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, XII, 1877, S. 277.

***) In den Städten bezw. 95,6 Mill. und 4,05 Mill., in den Landgemeinden 57,97 Mill. und 0,95 Mill. Ergänzungsheft IX der Zeitschrift des K. preuß. statist. Bureaus S. 108. Finanzarchiv 1884, 721.

†) Nach einer Mittheilung des Ministeriums an den Landtag 1876; vgl. von Scheel, Jahrbuch für Gesetzgebung im Deutschen Reich, 1878, 61.

Digitized by Google

Die Folge davon ist, daß bei der Verzögerung der nothwendigen Reformen in dem direkten Steuerwesen, wenigstens in dem größten deutschen Einzelstaate, nun auch von unten herauf das realistische Bedürfniß nach ausgiebigen Verbrauchssteuern sich geltend macht*) und man in nicht ganz unähnlicher Weise, wie einstmals die französischen Stadtgemeinden zur Zeit der Revolution, nach den vertrockneten Quellen der indirekten Gemeindesteuern zurückblickt, oder aber diese Quellen in anderen zur Zeit zugänglichen Formen wieder flüssig zu machen begonnen hat (städtische Gaswerke, Wasserwerke u. dgl.).

§ 403. Die voraufgehenden kurzen Betrachtungen haben wohl den Zweck erfüllt, zu welchem sie angestellt wurden. Sie sollten den engen Zusammenhang nachweisen, welcher zwischen den Steuersystemen der einzelnen Verbände besteht, in die sich das Ganze des deutschen Gemeinwesens gliedert. Es ist der Zusammenhang eines lebendigen Körpers, in welchem der Druck, der Schmerz, ebenso wie die Erleichterung und das Wohlbefinden an jedem einzelnen Theile und an dem Ganzen empfunden wird, was immer irgend einem Theile des Körpers widerfahren mag. Ein Zusammenhang, welcher seinen Grund darin hat, daß alle diese Theile Organe eines einzigen Ganzen sind, dem sie ein jedes nach seinem Berufe und an seinem Orte, aber alle für einen gemeinsamen Zweck dienstbar sind**).

---

*) Vgl. darüber die eingehenden statistischen Untersuchungen und Vergleichungen von Philipp Gerstfeldt, Beiträge zur Statistik der Finanzen in Preußen (in Conrad's Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik, Jahrgang 1883, Neue Folge, Band VII, S. 1—61). Danach betragen die Personalsteuern in den Gemeinden und sonstigen Selbstverwaltungskörpern Preußens 62,7 Proz. aller Abgaben der betreffenden Gemeinden u. s. w., und zwar 4,70 Mark pr. Kopf, dagegen in Frankreich nur 1,08 Mark pr. Kopf, aber die Verbrauchsabgaben (Octrois) 7,10 Mark pr. Kopf. Mit Großbritannien vergleichend betont Gerstfeldt den Charakter der hauptsächlichen Gattung der Gemeindesteuern (der „rates" vom „real visible property", vgl. darüber Ernst Meier, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, XII, 1877) als „Immobiliensteuern" im Gegensatze zu den preußischen Personalsteuern; jene betragen 83,2 Proz. aller Gemeindeabgaben in Großbritannien und zwar pr. Kopf 17,70 Mark. Ueber die Bedeutung dieses Moments in der Gemeindebesteuerung vgl. Nasse, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, XII, 1877. Gneist, Die preußische Finanzreform durch Regulirung der Gemeindesteuern, 1881 (dazu meine Besprechung in Conrad's Jahrbüchern, 1881, N. F. II, 416—442).

**) So sagte Wilhelm von Humboldt als Vorsitzender der Steuerkommission des preußischen Staatsraths in seinem Gutachten über das Steuerreformprojekt des Finanzministers Grafen Bülow 1817 (Dieterici, Steuerreform, S. 157 ff.): „Ich gestehe, daß ich mir nicht denken kann, wie man, immer den Zweck der inneren Verbesserung

Digitized by Google

Wie nun aber jede Steigerung der Aufgaben, welche dem Ganzen und den Theilen zugemuthet wird, diesen Zusammenhang deutlicher zum Bewußtsein bringt, so sind auch die höher gesteckten Ziele des neuesten Zeitalters dem deutschen Steuerwesen eine Mahnung geworden, den Forderungen des Zeitalters gewachsen zu sein.

Diese Ziele sind nicht blos im quantitativen Sinne erhöhte, sie sind es namentlich auch im qualitativen Sinne.

Nicht als ob der Gedanke des „sozialpolitischen" Steuerprinzips ein neuer wäre. Necker hat ihn vor mehr als hundert Jahren ausgesprochen: der Souverän solle durch die Besteuerung die Ungleichheiten des Vermögens zu mildern suchen*); Arthur Young rühmt im Jahre 1789 nach Ausbruch der Revolution auf seiner Reise durch Frankreich vor einem Haufen Landvolkes die englische Steuerverfassung im Gegensatze zur französischen, weil die Steuern dort blos auf die Reichen fallen, während die kleinen Leute damit verschont werden; ja noch mehr, daß in England die Reichen eine Steuer bezahlen, um die Armen zu unterstützen**).

Gedanken, welche auch der älteren Steuerpolitik Preußens nicht fremd sind. Indessen eine so lebhafte und gesteigerte Anerkennung, wie diese Gedanken neuerdings im Deutschen Reiche an amtlicher Stelle gefunden haben, wenn der Staatssekretär des Reichsschatzamts***) (bei der zweiten Berathung des Gesetzes über die Alters- und Invaliditätsversicherung) erklärte, diese ganze Gesetzgebung sei dazu bestimmt, diejenigen Schäden zu heilen, welche ein Jahrhundert falscher Entwicklung habe groß werden lassen, und um dies Ziel zu erreichen, werde selbst eine

---

und Reform der Steuerverfassung zu Grunde gelegt, die indirekten Steuern in einem allgemeinen dauernden Gesetz hinstellen kann, ohne zugleich mit sich (schon gleichfalls bestimmt) einig zu sein, wie Grund-, Gewerbe- und Stempelsteuer künftig stehen sollen, da doch ihre eventuelle Veränderung angekündigt ist. Da alle Steuern sowohl in ihrem Resultate für die Staatseinnahmen, als in der Last, die sie dem Volke auferlegen, mit einander im Zusammenhang stehen."

*) De l'administration des finances de la France. Lausanne 1785. Introd. p. 88: „Il est sans doute des inégalités de fortune entre les citoyens, que les loix ne peuvent détruire et que l'administration ne pourroit attaquer sans troubler l'ordre de la société et sans arrêter les progrès du travail et de l'industrie; mais le souverain doit chercher à tempérer l'effet inévitable de ces premières institutions, en ménageant et en favorisant continuellement la classe de sujets la moins fortunée ... Déjà l'on apperçoit, comment dans l'administration des finances un sentiment profond d'amour et de protection pour le peuple devient un guide fidèle.

**) Voyage d'Arthur Young en 1789, bei Tocqueville, L'ancien régime p. 407.

***) Reichstagssitzung vom 4. April 1889.

Digitized by Google

Belastung auf ein Jahrhundert hinaus nicht zu schwer sein — ist bisher kaum dagewesen, würde noch vor zehn bis zwanzig Jahren peinliches Aufsehen unter den wohlgesinnten Leuten hervorgerufen haben.

Zweites Kapitel.

Die Steuergesetzgebung des Reiches.

Literatur. (Außer den zum 1. Kapitel dieses Buches genannten Schriften.) K. Fr. Schall, Spezielle Steuerlehre, II. Theil. C. V. Riecke, Spezielle Steuerlehre, III. Theil. K. Fr. Schall, Spezielle Steuerlehre, IV. Theil (Handbuch der politischen Oekonomie, herausgegeben von Gustav Schönberg, Zweite Auflage, Dritter Band: Finanzwissenschaft und Verwaltungslehre, 1885). Philipp Gerstfeldt, Beiträge zur Reichssteuerfrage, 1879; Beiträge zur Statistik der Finanzen in Preußen (Conrad's Jahrbücher, 1883, Neue Folge, Band VII). O. Frhr. von Aufseß, Die Entwicklung der Gesetzgebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern des Deutschen Reiches (Hirth's Annalen des Deutschen Reiches, Jahrgang 1874). F. Heinrich Geffcken, Die Reform der Reichssteuern (Zeitfragen des christlichen Volkslebens, Band IV, 1879). Das Deutsche Reich und das Tabakmonopol (Georg Mayr), 1878. Johannes Conrad, Die Tarifreform im Deutschen Reiche, nach dem Gesetze vom 15. Juli 1879: A. Die Getreidezölle (Jahrbücher für Nationalökonomie, Jahrgang 1880, Band XXXIV, 1—42, 208—252). Joh. Conrad, Die Branntweinsteuerreform in Deutschland (Jahrbücher, Neue Folge, Band XV, 1887). H. Paasche, Die jüngste Entwicklung der Zuckerindustrie und die Reform der Zuckersteuer (Conrad's Jahrbücher, Neue Folge, Band XV, 1887). Viel statistisches und gesetzgeberisches Material in den Fachzeitschriften: Hirth's Annalen des Deutschen Reiches (seit 1868), Schanz' Finanzarchiv (seit 1884), Holtzendorff-Schmoller's Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft im Deutschen Reich (seit 1871), sowie in Conrad's Jahrbüchern für Nationalökonomie und der Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft (in letzterer besonders der Auszug von Schäffle aus dem Bericht der Tabak-Enquete-Kommission vom 22. Dezember 1878 nebst fünf Bänden Anlagen, in Jahrgängen 1879—80 der Zeitschrift). Eine treffliche Zusammenstellung des wichtigen finanzstatistischen Materials bietet das Statistische Jahrbuch für das Deutsche Reich, herausgegeben vom Kaiserl. Statistischen Amt. Zehnter Jahrgang, 1889.

I. Die Zölle.

§ 404. Im Vereinszolltarif vom 1. Juli 1865 wurden die bisher bestehenden Zollsätze des Zollvereins bedeutend ermäßigt oder gänzlich

Digitized by Google

aufgehoben. Ganz beseitigt wurden die allgemeinen Eingangsabgaben, sowie die Zölle von Getreide und anderen Landbauerzeugnissen, von Brenn-, Bau- und Nutzholz, einem großen Theil der Fabrikmaterialien, Chemikalien und ähnlichen Stoffen. Die Fabrikate wurden beinahe durchweg, und zwar bis zu 80 Proz. und darüber, im Zoll herabgesetzt, ebenso Bier, Branntwein, Essig in Flaschen, Wein, Butter, frisches Fleisch, Käse, Schalthiere, Oel in Flaschen und Baumöl in Fässern. Mit dem 1. Juni 1868 traten weiter erhebliche Zollbefreiungen und Ermäßigungen ein, besonders von Baumwollgeweben, Leinengarn, Roheisen und Wein. Der Tarif vom 1. Oktober 1870 setzte die Zollbefreiungen in bedeutendem Umfange fort und ermäßigte die Zölle besonders von Roheisen und Eisenfabrikaten, rohem Kaffee und Kakao, Reis und einigen Produkten der Baumwollen- und Leinenindustrie. Mit dem 1. Oktober 1873 wurde Roheisen zollfrei, eine größere Anzahl von groben Eisenfabrikaten, auch Lokomotiven und Dampfkessel, Maschinen und Eisenbahnfahrzeuge wurden vom gleichen Termine ab im Zoll herabgesetzt und am 1. Januar 1877 ganz vom Zolle befreit*).

Dies war das erste Jahrzehnt der Zoll-, Handels- und Finanzpolitik des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches, welches nach dieser ziffermäßigen Seite hin wie im Allgemeinen die Züge der freihändlerischen Strömung sich fortschreitend aneignete.

Ausgesprochen oder unausgesprochen schwebte dieser Strömung als Ideal vor, was in Großbritannien seit dem Jahre 1861 (genauer seit dem 1. Juni 1869 durch die Aufhebung des Kornzolles) erreicht worden war, nämlich ein rein finanzieller Zolltarif, der seiner Absicht nach gar nicht, thatsächlich nur ausnahmsweise schutzzöllnerisch wirkte, dabei auf wenige Artikel beschränkt war (Kolonialwaaren und Spirituosen), deren Zahl oder Zollsatz obenein fortschreitend ermäßigt wurde (Zuckerzoll seit 1875 aufgehoben, Theezoll 1864, 1866 ermäßigt), so daß an erheblichen Artikeln nur Tabak, Branntwein, Wein, Thee neben geringfügigen Kolonialwaaren übrig blieben**). Dieses englische Ideal hat freilich eine realistische Seite, welche seine finanzpolitische Stärke ausmacht, nämlich die schroffe Einseitigkeit, mit welcher der englische Tarif einzelne Gegenstände, so namentlich den Tabak und den Branntwein, belastet***). Aber

*) Statist. Jahrbuch für das Deutsche Reich, 7. Jahrgang, 1886, 201.

**) Auf der englischen Zollliste standen im Jahre 1840: 1046 Artikel, im Jahre 1859: 397, seit Mai 1875: 53.

***) Der Tabakzoll brachte im Finanzjahre 1864—65 bereits über 6 Mill. Pfd. und im Finanzjahre 1886—87: 9,367 Mill. Pfd. Sterl.; Branntwein brachte in den entsprechenden Jahren 3,3 Mill. und 4,22 Mill. Pfd. Sterl.; Bevölkerungszahl Mitte 1864: 29,5 Mill., Mitte 1886: 36,7 Mill. Statistical Abstracts for the United Kingdom, 1870, 1888.

Digitized by Google

gerade dieser kräftige Realismus, der sich in einer bewunderungswerthen Ergiebigkeit des englischen Finanzzollsystems bekundet, war für die Nachahmung im Deutsche Reiche theils durch objektive Hindernisse (Vorwalten der einheimischen Produktion an Tabak, Branntwein, Wein — geringerer Wohlstand), theils durch theoretische Bedenken, gerechtfertigte und ungerechtfertigte, erschwert.

Das englische Ideal erwies sich also für die Finanzpolitik des Deutschen Reichs als ein überwiegend negatives, während die unaufhaltsam wachsenden Bedürfnisse des Reichs und der einzelnen Staaten solche Steuerideale forderten, die vor allem positiv fruchtbar waren durch wachsende Einkünfte.

§ 405. Die Empfindung dieser finanziellen Lücke in der Reichszollpolitik verbreitete sich allmälig Hand in Hand mit einer Reaktion gegen die handelspolitischen Ziele des Freihandels.

Das Zolltarifgesetz vom 15. Juli 1879 ging aus der Vereinigung beider Strömungen hervor. Ueber die schutzzöllnerische Strömung konnten die Ansichten getheilt sein, über die finanzpolitische konnten sie es vernünftiger Weise nicht sein, noch weniger darüber, daß die schutzzöllnerische Strömung mittelbar und unmittelbar der Finanzpolitik zu Hülfe kam, da diese jetzt ihre unfruchtbare Sprödigkeit gegenüber der Fortentwicklung der Zolleinkünfte ablegte. Ueber die Einzelheiten freilich blieb hier wie dort für mancherlei Meinungsverschiedenheiten Raum offen. Manche Zölle hatten (und haben) ausgesprochenermaßen den doppelten Charakter eines „gemischten", d. h. zugleich wirthschaftspolitischen und finanzpolitischen Zolles.

Eine große Anzahl bisher zollfreier Artikel wurde mit Zöllen belegt, so Roheisen, grobe Eisenfabrikate, Maschinen und Eisenbahnfahrzeuge, Bau- und Nutzholz, Pferde, Rind- und Schafvieh, zumal Getreide und Mühlenfabrikate; die zuvor zollpflichtigen Gegenstände wurden zum Theil sehr wesentlich im Zolle erhöht.

Es folgten in den nächsten Jahren fernere Erhöhungen, so am 1. Juli 1881 für Mühlenfabrikate und einzelne Wollenwaaren, und besonders am 20. Februar 1885 (Gesetz vom 22. Mai 1885) und abermals (Gesetz vom 21. Dez. 1887) für Getreide,*) dann für eine

*) Durch Gesetz vom 15. Juli 1879 wurde für Weizen, Roggen und Hafer ein Zoll von 1 Mark für 100 Kilogramm eingeführt (Gerste 0,50); derselbe durch Gesetz vom 22. Mai 1885 erhöht auf 3 Mark für Weizen und Roggen, auf 1½ Mark für

Digitized by Google

Reihe anderer Artikel*). — Es handelte sich hiebei stets ausschließlich um Einfuhrzölle. Ausfuhrzölle und Durchgangsabgaben dagegen sind in der Epoche des Freihandels gänzlich aufgehoben, und zwar die Ausfuhrzölle am 1. März 1861 auf eine kleinere Zahl von Artikeln beschränkt, am 1. Juli 1865 aufgehoben bis auf die Ausgangsabgabe für Lumpen und ähnliche zur Papierfabrikation geeignete Rohstoffe, die erst am 1. Oktober 1873 fiel; die Durchgangsabgaben wurden bereits am 1. März 1861 gänzlich beseitigt.

Die Entwicklung der Zolleinnahme des Reichs (bezw. Zollvereins) unter dem Einflusse der erwähnten zollpolitischen Wandlungen war die folgende**):

Jahr	Mill. Mark	Mark pro Kopf der Bevölkerung
1858	84,86	2,53
1867	72,53	1,98
1872	122,43	2,99
1873	134,69	3,26
1874	115,20	2,76
1878—79	114,71	2,62
1879—80	141,86	3,21
1880—81	182,22	4,08
1881—82	196,92	4,38
1882—83	209,22	4,62
1883—84	208,26	4,57
1884—85	231,30	5,04
1885—86	235,00	5,08
1886—87	253,80	5,44
1887—88	270,37	5,75.

Für das Jahr 1888—89 ist***) die Zolleinnahme (sehr mäßig) auf 291,50 Mill. veranschlagt, also (bei 47½ Mill. Köpfe) auf 6,14 Mark.

Hafer und Gerste; endlich (?) durch Gesetz vom 21. Dezember 1887 für Weizen und Roggen auf 5 Mark, für Hafer auf 4 Mark und für Gerste auf 2¼ Mark.

*) Eine treffliche Uebersicht der Zollsätze und ihrer Veränderung giebt das Statist. Jahrbuch für das Deutsche Reich, 7. Jahrgang, 1886, S. 202 ff. Ueber einzelne Zollsätze vgl. oben § 276.

**) Statist. Jahrbuch, 9. Jahrgang, 1888, 186.

***) Vgl. Anlage XIV zum Entwurf eines Gesetzes, betreffend die Feststellung des Reichshaushaltsetats für 1889/90: Einnahmen des Deutschen Reichs an Zöllen, Verbrauchssteuern und Aversen für das Etatsjahr 1889/90, S. 8. Hieraus ist auch die Zolleinnahme für 1887/88 entnommen.

Digitized by Google

Von der Höhe der freihändlerischen Epoche (1867) bis zur (bisher erreichten) Höhe der entgegengesetzten Strömung also ziffermäßig eine Entwicklung der Zolleinkünfte von 1,98 Mark auf 6,14 Mark, reichlich auf das Dreifache. Wobei freilich für die Steigerung des Wohlstandes im Deutschen Reiche während derselben 20 Jahre ein Antheil zugestanden werden muß.

Auch der jetzt erreichte Betrag ist immer noch mäßig, wenn wir ihn mit Großbritannien (und Irland) vergleichen, wo nach dem Durchschnitt der letzten 15 Jahre bei wenig schwankenden Zollerträgen*) 10,67 Mark auf den Kopf der Bevölkerung kommen**). Wobei noch zu erwähnen ist, daß in dem Zollertrage des Deutschen Reichs ein erheblicher Bestandtheil enthalten ist, welchen Niemand als dauernden betrachtet, der Getreidezoll (für 1887: 46,17 Mill. d. h. nahezu 1 Mark pro Kopf).

§ 406. Betrachten wir im Einzelnen die Zölle nach den hauptsächlichen Gegenständen der Verzollung, so steht der eben berührte Getreidezoll an Merkwürdigkeit allen übrigen voran.

Wir haben hier von seiner agrarpolitischen und wirthschaftspolitischen Tragweite nicht zu reden***), sondern lediglich von seiner Bedeutung als Mittel der Verbrauchsbesteuerung. Für diesen Gesichtspunkt ist es auch unerheblich, daß die Belastung der Volksgesammtheit durch einen Zoll auf einen Gegenstand des unentbehrlichsten Bedarfs zu dem Zwecke erfolgt,

---

*) Die Zolleinnahme schwankte 1874/88 zwischen 20½ und 19¼ Mill. Pfd. Sterl., war für das Finanzjahr 1886/87: 20,14 Mill. Pfd. Sterl. und für das Finanzjahr 1887/88: 19,58 Mill. Pfd. Sterl. Der obigen Ziffer ist eine Durchschnittseinnahme von annähernd 20 Mill. Pfd. Sterl. (400 Mill. Mark) zu Grunde gelegt und die berechnete Bevölkerung für die Mitte von 1888: 37½ Mill.

**) Vielerlei Angaben zur Vergleichung der deutschen Zollsätze u. s. w. mit denjenigen von England und Frankreich findet man u. a. bei Gerstfeldt, Conrad's Jahrbücher, 1883, N. F. VII, S. 1—61. Vorhergegangen waren 1879 von demselben Verfasser: Beiträge zur Reichssteuerfrage, auf Grund einer Vergleichung ... mit den größeren Staaten Europas.

***) Vgl. außer den im Eingange des Kapitels genannten Schriften: J. Conrad, Der deutsche Getreidezoll und der Getreidepreis, Conrad's Jahrbücher, 1881, Neue Folge III, 269—285. Conrad, Die Erhöhung der Getreidezölle im Deutschen Reiche im Jahre 1885, Jahrbücher, 1885, Neue Folge X, 237—262. E. Hirschberg, Zur Statistik der Roggen- und Brodpreise in Deutschland, Conrad's Jahrbücher, 1887, Neue Folge XIV, 297—302. W. Lexis, Die Wirkung des Getreidezolles, in „Festgabe für Georg Hanssen zum 31. Mai 1889", S. 197—236.

Digitized by Google

bringende Gefahren der landwirthschaftlichen Produktion abzuwenden. Denn daß diese Opfer — die Berechtigung und die Erreichung jenes Zweckes immerhin vorausgesetzt — durch die Belastung des nothwendigen Lebensbedarfs aufgebracht werden, bleibt aus dem Standpunkte der finanziellen Gerechtigkeit dennoch bedenklich.

Dagegen ist es eine finanziell wichtige Frage, ob der Zollertrag, welcher den deutschen Reichseinnahmen zufließt, wirklich eine Belastung der deutschen Konsumenten darstellt, welche ebenso hoch ist wie der Zollertrag (neben der durch den Zoll bewirkten Vertheuerung des inländischen Korns und deren Folgen).

Dieses wäre erstens nicht der Fall, wenn (nach einer beliebten Vorstellung) zwar das Inland den ganzen der Reichskasse zufließenden Zoll aufbrächte, aber im Inlande verschiedene Klassen, insbesondere die mit Kornhandel und Kornverarbeitung berufsmäßig thätigen Klassen, und nicht die Konsumenten in erster Reihe; indem zwar der Preis des Kornes, aber nicht der Preis des Brodes u. s. w. von dem Eingangszolle beeinflußt würde, oder doch nur theilweise beeinflußt würde. Indessen die Prüfung der Erfahrung scheint dieser — an sich wenig begründeten — Hoffnung nicht günstig zu sein. Wohl ist es richtig, daß die Brodpreise nicht mit mathematischer Präzision den Schwankungen der Kornpreise folgen; aber der Mangel an Präzision bedeutet ebenso wohl eine Vertheuerung als eine Verwohlfeilung des Brodes, wenn man die wirklichen Preise mit den aus den Kornpreisschwankungen berechneten vergleicht. Im Einzelnen zeigt die Erfahrung übrigens Beispiele, wo wirklich der Zusammenhang zwischen Kornpreis und Brodpreis ein sehr enger, die Schwankung der Preise von beiden daher eine parallele ist, mit gebührender Berücksichtigung der sonstigen Elemente, welche auf den Brodpreis einwirken.*)

---

*) Von dem Statistischen Amte der Stadt Berlin sind seit mehreren Jahren durch eine sorgfältige Methode lehrreiche Zahlen ermittelt. Am 1. und 15. jeden Monats werden in den verschiedensten Stadttheilen freihändig und ohne Angabe des Zweckes Roggenbrode angekauft; ebenso werden in den städtischen Markthallen und bei den Verkäufern von sogenanntem „Landbrod" ähnliche Ankäufe gemacht. Sämmtliche auf diese Weise zusammengebrachten Brode werden auf ihre Qualität geprüft und auf der Rathswaage gewogen; aus den Resultaten der Verwiegung wird dann für jeden Monat ein Durchschnittspreis berechnet, der mit Recht als ein zutreffender Preis für den Roggenbrodkonsum der großen Masse der Berliner Bevölkerung angesehen werden kann. Für das Jahr 1888 ergiebt sich nun, wenn man den mittelst dieser Methode gewonnenen Durchschnittspreis zusammenstellt mit den vom Statistischen Amte des Deutschen Reiches ermittelten Durchschnittspreisen für Roggen und Roggenmehl auf dem Berliner Markte folgende Tabelle:

Digitized by Google

Zweitens wäre die Zollbelastung der Konsumenten des nach dem Deutschen Reiche eingeführten Getreides kleiner als der Betrag des dem Reiche zufließenden Zollertrages, wenn es (gemäß einer anderen Hoffnung) gelänge, das Ausland, von welchem das fremde Korn bezogen wird, den Zoll ganz oder theilweise tragen zu lassen, indem dieses sein Korn erst dadurch absatzfähig machte, daß es den Preis um einen Theil oder den ganzen Betrag des Zolles herabsetzte. Indessen zugegeben, daß diese Erwartung einigermaßen durch die Thatsachen gerechtfertigt wird, so käme immer neben dem theilweise erleichterten Zollertrage, welchen das Ausland mit tragen hülfe, diejenige Belastung der Kornkonsumenten in Betracht, welche in Folge der schutzzollpolitischen Wirkung des Eingangszolles in den Preisen des heimischen Getreides eintreten muß, wenn der Zoll überhaupt seine eigentliche Absicht erreichen soll.

Es ist bisher unmöglich gewesen und wird es vielleicht auch bleiben, die Mehrausgabe zu berechnen, welche dem Volke aus den Getreidezöllen entsteht. Wohl aber kann man behaupten, daß dieselbe von Jahr zu Jahr nach den Ernteverhältnissen des Inlandes und Auslandes wechselt, und daß die durchschnittliche Vertheuerung des Getreides unter dem vollen Betrage des Zolles zurückbleibt, indessen mit dessen Erhöhung auch ihrerseits zunimmt.

Die Thatsache selber, daß ein Theil des Zolles auf das Ausland abgewälzt wird (wenn das Ausland genöthigt ist, seinen Ernteüberfluß im Deutschen Reiche abzusetzen, wie es bei entsprechend reichlichen Ernten namentlich Rußland mit seiner Roggenausfuhr zu thun veranlaßt ist), bildet für die Steuerlehre ein Problem für sich. Es ist hier einer von denjenigen Fällen, da die Erscheinungen des Lebens dem Denken der Wissenschaft vorauseilen. Gehört jene mittelbare Reichseinnahme vom

Durchschnittspreise für Roggenbrod, Roggenmehl und Roggen in Berlin im Jahre 1888 für 100 Kilogramm in Mark

1888	Roggenbrod	Roggenmehl	Roggen
Januar	20,28	16,65	11,80
Februar	20,29	16,38	11,60
März	20,60	16,39	11,64
April	20,32	16,77	11,95
Mai	20,31	17,41	12,60
Juni	20,31	17,48	12,83
Juli	20,57	17,83	12,74
August	20,91	18,95	13,88
September	21,44	22,04	15,71
Oktober	22,55	22,08	15,94
November	23,27	21,91	15,47
Dezember	23,52	21,66	15,20

Digitized by Google

Auslande, welche durch den Druck des Eingangszolles auf die Kornpreise der fremden Verkäufer erzielt wird, gehört dieselbe überhaupt unter die Kategorie der Steuern oder vielmehr unter Einnahmen von jener Art, welche accidentell, durch andere Absichten der Gesetzgebung veranlaßt, der öffentlichen Kasse zufließen, wie die Polizeibußen oder die Geldstrafen? Wenn sie aber als eine Steuer aufgefaßt werden soll, wie ist sie dann zu begründen? Etwa in ähnlicher Weise wie die Besteuerung der Zinsscheine von Staatsschuldpapieren, die im Besitze ausländischer Gläubiger sich befinden? Also unabhängig von dem persönlichen Zusammenhange mit dem steuererhebenden Gemeinwesen und auf die Vortheile gegründet, welche der Ausländer von diesem Staatswesen empfängt. An diesem Orte muß es genügen, auf das Problem hinzuweisen.

§ 407. Während wir nun jenes ganz und gar problematische Stück des heutigen deutschen Zolltarifs, welches unmöglich als ein dauernder Bestandtheil der Reichsfinanzpolitik angesehen werden kann, bei Seite lassen, wie es denn auch im Hinblick auf seine finanzielle Zuverlässigkeit von Jahr zu Jahr (selbst bei gleichbleibender Gesetzgebung) ein sehr ungefüges und unberechenbares Ding ist — betrachten wir die eigentlich *steuerpolitischen Zollgegenstände*, welche von *hervorragender Bedeutung* sind.

Der deutsche Zolltarif setzt sich verschieden von dem englischen zusammen. Er belastet sehr viele Gegenstände, von denen die meisten jeder für sich nur kleine Zollerträge aufbringen; den Ansprüchen der Gerechtigkeit in der Verbrauchsbesteuerung entspricht er insofern mehr als der einseitige, wenige Artikel stark belastende englische Tarif. Sehen wir vom Getreidezoll ab, welcher im Kalenderjahr 1887*) 46,17 Mill. Mark aufbrachte und damit sich allen anderen Artikeln voranstellte, so sind es nur Kaffee, Tabak und Wein, welche sich durch die Bedeutung ihrer Zollerträge von den übrigen Gegenständen abheben. Ihr Ertrag war im Jahre 1887:

Kaffee	40,75	Mill. Mark
Tabak	38,—	„ „
Wein	14,76	„ „

Alle anderen Artikel bringen jeder nur einige Millionen auf, darunter am meisten Bau- und Nutzholz (8,85 Mill.), Vieh, Baumwollgarn (je

*) Statist. Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1888, S. 189.

Digitized by Google

etwa 5 Mill.), Reis, Südfrüchte, Gewürze, Heringe (je etwa 3 Mill.), Thee nur 1,76 Mill.

Kaffee hat im Durchschnitte der Jahre 1881—1887 einen höheren Ertrag geliefert als im letzten Jahre, nämlich 44,60 Mill. Er stellt sich hienach um so entschiedener als verbreitetes Volksgetränk in den Vordergrund der Zollliste.

Im Deutschen Reiche ist der Tabakzoll erst durch die Gesetzgebung vom 15. Juli 1879 auf eine nennenswerthe Höhe gebracht worden. Die Gesetzgebung des Zollvereins war auf Erleichterung des Satzes bedacht: Rohtabak zahlte bis 1853 33 Mark für 100 Kilogramm, seit 1. Juli 1853 nur 24 Mark; für Tabakfabrikate, und zwar Rauchtabak, hielt man den Satz von 66 Mark aufrecht, während für Zigarren als offenbaren Luxusartikel seit 1. Januar 1843 eine mäßige Erhöhung erfolgte (bis 30. September 1851: 90 Mark, seitdem 120 Mark). Erst der Zolltarif vom 15. Juli 1879 griff hier etwas energischer ein. Für Rohtabak wurde ein Zollsatz von 85 Mark eingeführt, für Zigarren (und Zigarretten) 270 Mark, für andere Tabakfabrikate 180 Mark. Der Zollertrag, welcher in den Jahren 1872—77 durchschnittlich 13,3 Mill. gewesen war, hob sich jetzt auf 32,3 Mill. im Durchschnitt der Jahre 1882—1887.

Das Verhältniß des Tabakzollertrages zum Kaffeezollertrage hat sich dadurch wesentlich verschoben. Der Kaffeezoll wurde am 15. Juli 1879 nur wenig erhöht; er hatte 1836—1853 39 Mark betragen, war dann herabgesetzt auf 30 Mark, vom 1. Okt. 1870 auf 35 Mark wieder erhöht und wurde jetzt auf 40 Mark erhöht. Zu der Gesammtsumme der Zollerträge im Zollverein leistete Kaffee in den Jahren 1865—1878 einen Antheil von 30—35 %, dagegen Tabak nur 9—17 %. Seit dem Jahre 1882 haben sich die beiden Artikel sehr genähert, Kaffee hat einen Antheil von durchschnittsmäßig (1882—1887) 19,6 % und Tabak 14 %. Das Verhältniß wird für den Tabak noch günstiger, wenn man gebührendermaßen den Ertrag der inneren Tabaksteuer hinzurechnet (1882—1886: 10 Mill.) 18,4 %. Sie stehen also ziemlich gleich.

Allerdings zeigt die Besteuerung Großbritanniens noch ein anderes Bild. Hier leistet zum Gesammtzollertrage von 20 Mill. Pfd. der Tabakzoll (1882—1888 durchschnittlich) 9 Mill. Pfd., also 45 % des Ganzen, dagegen der (dem deutschen Kaffeezoll hier zu substituirende) Theezoll 4 1/3 Mill. d. h. 21 %. Der Tabakkonsum in Großbritannien und Irland ist pro Kopf der Bevölkerung (1,43 engl. Pfund) 0,62 Kilogr.*)

*) Statist. Abstracts for the United Kingdom, 1888, p. 68.

Digitized by Google

gegen 1,50 Kilo im Deutschen Reiche.*) Der Theekonsum in England (5 engl. Pfd.) 2,15 Kilo gegen 2,40 Kilo Kaffeeverbrauch im Deutschen Reiche, wobei zu erwägen ist, daß Thee einen 3—4fachen Nutzwerth für das daraus bereitete Getränk hat gegenüber Kaffee.

§ 408. In der That ist die Besteuerung des Tabaks im Deutschen Reiche auch nach der Steuerreform vom Jahre 1879 ein Problem geblieben; von der einen Seite her wegen seiner immer noch mäßigen Belastung, von der anderen Seite wegen der eigenthümlichen Schwierigkeiten, welche durch den Zusammenhang der Besteuerung mit dem inländischen Tabakbau entstehen.

Wir wissen, wie viel einfacher sich die Technik der Tabakbesteuerung in Großbritannien gestaltet, weil dasselbe eigenen Tabakbau weder besitzt noch gestattet, wie mit der ausschließlichen Form der Verzollung, obenein bei einer vorzüglich beschaffenen Zollgrenze, die Ergiebigkeit der englischen Tabaksteuer zusammenhängt. Wir werden ein gewisses Theil auf die größere Wohlhabenheit Großbritanniens setzen dürfen, wenn wir unsere Erträge mit den dortigen vergleichen; wir werden auch für die einseitige Härte der englischen Verbrauchsbesteuerung uns nicht verschließen wollen: dennoch bleibt ein Spielraum offen, den auszufüllen bei der Lage der deutschen Reichsfinanzen sich immer wieder Antrieb zeigen wird. Und dann treten immer wieder die steuertechnischen Hindernisse in den Weg.

Einmal nämlich die Thatsache, daß etwa die Hälfte des deutschen Tabakverbrauchs durch die inländische Produktion gedeckt wird,**) so daß

---

*) Statist. Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1888, 130.

**) Vgl. Statist. Jahrbuch für 1888, S. 130. Im 26jährigen Durchschnitt (1861—1886/87) — seit 1871/72 mit Einschluß von Elsaß-Lothringen — die

Produktion im Zollgebiet:	Einfuhr:
28 598 Tonnen Rohtabak	39 814 Tonnen.

Im Durchschnitt der letzten 7 Jahre (1880/81 bis 1886/87) stellte sich das Verhältniß wesentlich günstiger für die inländische Tabakproduktion und zwar:

Produktion im Zollgebiet:	Einfuhr:
36 095 Tonnen	30 867 Tonnen,

während in den voraufgehenden Jahrzehnten das Verhältniß sich folgendermaßen stellte:

Durchschnitt der 10 Jahre 1861/70:

Produktion im Zollgebiet:	Einfuhr:
22 284 Tonnen	33 155 Tonnen,

Durchschnitt der 9 Jahre 1871/72—1879/80:

Produktion im Zollgebiet:	Einfuhr:
29 783 Tonnen	48 754 Tonnen.

In dem Jahrzehnt 1861/70 war das Verhältniß der inländischen Tabakproduktion

Digitized by Google

eine starke Belastung des fremdländischen Tabaks in Gestalt des Zolles aus finanziellen Gründen zu einer erhöhten Besteuerung des inländischen Tabaks veranlaßt; dann aber die Schwierigkeit, daß jede stärkere Belastung der inländischen Tabakproduktion die zahlreichen kleinen Tabakproduzenten bedrückt und verbreitete Klagen derselben hervorruft. Andererseits würde eine ganz niedrige Besteuerung derselben die Finanzen noch mehr schädigen, als es heute schon der Fall ist, eine einseitige starke Heraufsetzung des Tabakzolles bei niedriger Besteuerung des inländischen Produkts als ein Schutzzoll wirken, der den Zollertrag beständig verminderte und den inneren Tabakbau vergrößerte.

Die Zahlen, die ich in der Anmerkung gebe, zeigen, daß bereits eine bedeutende Verschiebung stattgefunden hat, die wohl mit Recht der Zoll- und Steuerpolitik von 1879 zugeschrieben werden darf. Vor dem Gesetze von 1879 ein Verhältniß des Verbrauchs von inländischem Tabak zu dem Verbrauch von ausländischem Tabak wie 2 : 3, ja wie 5 : 8, seitdem ein Verhältniß wie 6 : 5. Das ist geschehen in Folge einer Besteuerung, welche den Zoll für fremden Rohtabak auf 85 Mark für 100 Kilogr. gesetzt hat, während die Abgabe von dem im Zollgebiet erzeugten Tabak seit dem Jahre 1882 (mit Uebergangssätzen von 20 Mk. für 1880 und 30 Mk. für 1881) 45 Mk. für 100 Kilogr. beträgt.

Die Geschäftsansicht der Interessenten hat ganz ernsthaft in dieser Differenz nicht blos einen faktischen, sondern auch einen von der Gesetzgebung beabsichtigten Schutzzoll gesehen, an dem sie nur das auszusetzen hatte, daß er nicht hoch genug ist. Wie denn der deutsche Reichstag zu öfteren Malen Petitionen dieser Art empfangen hat.

Für die Finanzpolitik des Reichs steht nun die Sache so. Erscheinen die gegenwärtigen Erträge der Tabaksteuer und ihre etwaige Entwicklung auf längere Zeit hinaus theils dem Bedarf des Reichs genügend, theils im Zusammenhange der sonstigen Besteuerung angemessen, ist ferner der Druck der jetzigen Belastung des inneren Tabakbaus auf die Dauer erträglich, so haben diejenigen Recht gehabt, welche (mit einem in solchen Fällen selbstverständlichen Beifall der Mehrzahl) das Projekt des Tabakmonopols für das Deutsche Reich bekämpft haben. Wenn aber, wie sehr möglich ist, jene Bedingungen sich nicht erfüllen, so wird das treffliche Werk der deutschen Tabakenquête von 1878 vielleicht noch eine andere

---

zu der Einfuhr annähernd 2 : 3, in dem Jahrneunt 1871/72—1879/80 wie 5 : 8, aber in den 7 Jahren 1880/81 bis 1886/87 wie 6 : 5.

Die Ausfuhr ist hiebei unberücksichtigt geblieben, weil für das, was wir zeigen wollen, nicht erheblich.

Digitized by Google

Bestimmung erhalten als die, das literarische Denkmal eines verworfenen Steuerplanes zu sein. Für die Erreichung kleiner Zwecke genügt es, die großen Reformen durch den Nachweis von deren Schwierigkeiten mißliebig zu machen; wenn die kleinen Zwecke aber selbst nicht mehr ausreichen, dann ist man gezwungen, den großen Schwierigkeiten ins Angesicht zu sehen.

§ 409. Die Besteuerung des fremdländischen Weines durch den Einfuhrzoll hat im Deutschen Reiche mit ähnlichen Bedingungen zu rechnen wie der Tabakzoll, und zwar mit Bedingungen, welche in ähnlichem Gegensatze zu den günstigen Umständen des englischen Einfuhrzolles für diese beiden Verbrauchsgegenstände stehen.

Die Härten der Besteuerung des inländischen Weinbaus haben nicht nur, wie bei der Tabakbesteuerung, die Höhe des Satzes verkümmert, sie haben zu einer gänzlichen Aufhebung der inneren Weinsteuer — wenigstens in Preußen — geführt. Gegenüber der Geringfügigkeit des Steuerertrages (§ 273), welche in dem Laufe von fast zwei Menschenaltern ihres Bestehens sich nicht hob (1860: 110 000 Thaler), wurde durch Gesetz vom 15. April 1865 diese Steuer aufgehoben und seitdem keinerlei Ersatz in anderer Form dafür gefunden. Anders als bei den anderen inneren Verbrauchsabgaben (Zucker, Branntwein, Tabak, Bier) drang das preußische System bei diesem Artikel nicht zur Verallgemeinerung im deutschen Zollverein durch; vielmehr blieb die Verschiedenheit der inneren Weinbesteuerung innerhalb des Zollvereins ein Anlaß zu Störungen des freien Verkehrs von Vereinsstaat zu Vereinsstaat. Da die anderen weinproduzirenden Staaten des Zollvereins die Produktionssteuer auf Weinbau nicht besaßen und auch nicht einzuführen geneigt waren, so mußte in dem Zollvereinsvertrage von 1833 eine Uebergangsabgabe (20 Sgr. für den Zentner Traubenmost, 25 Sgr. für den Zentner Wein) zur Ausgleichung eingeführt werden, die noch in dem Vertrage vom 4. April 1853 aufrecht erhalten, indessen bei der Erneuerung des Zollvereinsvertrages vom 16. Mai 1865 beseitigt wurde, und damit folgerecht zugleich die preußische Steuer.*)

Eine andere Form zum Ersatze zu wählen, wie sie in einzelnen süddeutschen Staaten besteht, noch neuerdings (hier anknüpfend an die Tradition der französischen Besteuerung) für Elsaß-Lothringen durch

*) Bergius, Finanzwissenschaft, 1865, 362.

Digitized by Google

Gesetz vom 20. März 1873 eingeführt worden ist*), hat man wegen der Schwierigkeiten und Belästigungen auch einer anderen Form Anstand genommen, während allerdings dort, wo die Gewöhnungen einmal da sind, die Belästigung ertragen wird (Baden, Württemberg, Hessen). Formen der Art sind die Besteuerung des Verkehrs (Versendung, Einkellerung, Einbringung in die Städte) oder des Kleinverkaufs**). Die erstere Gattung ist lästiger, die andere einseitiger, indem sie den Weinkonsum, der sich im Großen versorgt, frei läßt. Beide lassen den naturalwirthschaftlichen Konsum des eigenen Produkts steuerfrei. Beide finden sich gelegentlich — so in Elsaß-Lothringen — verbunden.

Die Erträge der Weinsteuer in den süddeutschen Staaten sind ansehnlich***):

Elsaß-Lothringen	(1882—87)	2,40	Mill. Mark,
Württemberg .	(1879—80)	2,43	„ „
Hessen . . .	(1879—82)	0,47	„ „
Baden . . .	(1877—86)	1,18	„ „

Die Anbauflächen von Weinbergen (1883) betrugen†) in:

Württemberg	23 357	Hektaren
Hessen	11 316	„
Baden	21 624	„
Elsaß-Lothringen . . .	32 686	„
Bayern	23 847	„
Preußen	20 271	„
Sachsen (Königreich) . .	1 014	„
Sachsen-Weimar . . .	428	„

Die ersten vier Staaten (mit zusammen 88 983 Hektaren Weinbergen) haben Weinsteuern, die übrigen (zusammen 45 560 Hektaren) haben keine.

Bei dem spontanen Zuge zur fortschreitenden Gemeinsamkeit der bestehenden Einrichtungen innerhalb des Reichs, insbesondere der Steuereinrichtungen als Folge der fortschreitenden Entwicklung des Verkehrs und des Zusammenlebens, ist vielleicht die Zeit nicht fern, wo auch dieses Gebiet einer einheitlichen Ordnung unterworfen wird.

---

*) Hirth, Annalen des Deutschen Reichs, 1873, 960—966.

**) Leydhecker, Die Besteuerung des Weins in Elsaß-Lothringen, 1875. Ludwig Kirsch, Finanzarchiv, 1888, 589—610.

***) Schall, in Schönberg's Handbuch (2. Aufl.) III, 383 f. Kirsch, a. a. O.

†) Statist. Jahrbuch für das Deutsche Reich, Jahrgang 1885, 28.

Digitized by Google

§ 410. Die Normirung des Eingangszolles auf ausländischen Wein hängt mit dieser Frage enge zusammen. Denn die Steuerfreiheit des Weines, und zwar gerade in denjenigen deutschen Ländern, welche die edleren Sorten für die zahlungsfähigeren Weinkonsumenten produziren (bayerische Rheinpfalz, preußischer Rheingau u. s. w.) ist eine harte Anomalie gegenüber einer erheblichen Besteuerung des fremden Weines, welche an sich zweckmäßig und gerecht ist.

Der Weinzoll (vgl. oben § 276, wo der jetzt geltende Satz für Wein in Fässern irrthümlich auf 48 Mark, statt auf 24 Mark für 100 Kilogramm angegeben ist*) hat bei den Tarifreformen vom 15. Juli 1879 und vom 24. Mai 1885 die Höhe noch nicht wieder erreicht, welche er vor der Epoche der freihändlerischen Ermäßigungen innegehabt (zu einer Zeit allerdings, wo die innere Weinbesteuerung in Preußen bestand). Während Wein in Fässern und in Flaschen 1840 bis 1853: 48 Mark per 100 Kilogramm entrichtet hat, 1853—65: 36 Mark in Fässern und 48 Mark in Flaschen, zahlt jetzt blos Flaschenwein 48 Mark, dagegen Faßwein 24 Mark; eine Erhöhung über die älteren Sätze hinaus hat seit 1885 nur für Schaumwein (80 Mark für 100 Kilogramm) Platz gegriffen.

Da der ausländische Wein ganz überwiegend für den Bedarf der wohlhabenden Klassen eingeführt wird, liegt die Vermuthung nahe, daß eine Erhöhung des Zolles, jedenfalls eine so mäßige Erhöhung, wie sie seit 1879 stattgefunden hat, leicht ertragen wird und daher eine entsprechende Steigerung des Zollertrages veranlaßt hat. Die Erfahrung bestätigt dies**). Der beliebte freihändlerische Grundsatz, daß erniedrigte Tarifsätze (im Zollwesen, Postwesen, Eisenbahnwesen) erhöhte Reinerträge liefern, kann — von Uebertreibungen abgesehen — den richtigen Sinn haben, daß unter günstigen Umständen die Verwohlfeilerung einen so sehr erweiterten Bedarf hervorruft, daß der Gesammteffekt einen Ueberschuß über den bisherigen Reinertrag hervorruft. Bei dem Verbrauche von fremden Weinen im deutschen Zollgebiete scheint das aber nur in geringem Grade zuzutreffen. Die Herabsetzung des Zolles hatte meist ein Herabgehen des Zollertrags, die Erhöhung des Zolles eine Steigerung des Zollertrags zur Folge.

Im Durchschnitte der Jahre 1843—53 war bei einem Zoll von 48 Mark per 100 Kilogramm Wein (in Fässern oder Flaschen) der Zoll-

*) S. 350 Zeile 2 ist „24" statt „48" zu setzen.

**) Hirth's Annalen, Jahrgang 1879, S. 755, 802 ff. (Motive zum Zolltarifentwurf, Anlage A). Statist. Jahrbuch für das Deutsche Reich, Jahrgänge 1884—1888.

Digitized by Google

ertrag pro Kopf 15,93 Pfennig, in den Jahren 1854—64 nach Herabsetzung des Zolles auf 36 Mark für Faßwein (für Flaschenwein blieb 48 Mark) und Aufnahme des deutschen Steuervereins in das Zollgebiet fiel der Ertrag auf 13,29 Pfennig. Erwägt man den ohnehin stärkeren Verbrauch von fremden Weinen im Steuerverein, so bleibt von der Mehreinfuhr seit 1854*) wenig übrig, was (neben dem steigenden Wohlstand und damit verbundenen Zuwachs des Weinverbrauchs) auf die Zollermäßigung zu setzen wäre.

Als dann vom 1. Juli 1865 ab der Zoll auf 24 Mark (für Wein in Fässern und Flaschen) ermäßigt wurde, als vom 1. Juni 1868 ab auf Grund des Handelsvertrags mit Oesterreich eine fernere Ermäßigung auf 16 Mark stattfand, die seit 1871 auf alle Weineinfuhr ausgedehnt wurde, da fiel abermals der Zollertrag, 1865—70 durchschnittlich auf 12,73 Pfennig; die Einfuhr nahm zu, aber nicht stark genug, um den Reinertrag der Jahre vor 1865 einzuholen. Erst die Jahre 1871—77 zeigen eine starke Zunahme der Einfuhr**), wobei indessen der Aufschwung des Wohlstandes gewiß ebenso sehr mitgewirkt hat, wie die Ermäßigung des Zolles. Der Zollertrag ist für die Jahre 1873—77 durchschnittlich 20 Pfennig (ohne Elsaß-Lothringen). Wesentlich anders ist das Verhältniß bei Hinzunahme von Elsaß-Lothringen. Dieses hat allein (und zwar ganz überwiegend für den eigenen Verbrauch) in den Jahren 1873—77 durchschnittlich 334 639 Zentner eingeführt, einen durchschnittlichen Zollertrag von 2,70 Mill. Mark per Jahr, das heißt pro Kopf seiner (1½ Millionen) Bevölkerung 1,761 Mark geliefert.

Einschließlich Elsaß-Lothringen hatte sich der Zollertrag 1871—77 durchschnittlich auf 22,9 Pfennig pro Kopf gestellt.

Zeigte nach alledem die Entwicklung des Weinzollertrages während der Jahre 1840—77 ein Ergebnis, welches angesichts der Entwicklung des Wohlstands und der Konsumtionskraft dürftig zu nennen war (von 16 auf 20 Pfennig), so lag eine Erhöhung des Zolles nahe, welche nach den Erfahrungen eine Steigerung des Ertrages erwarten ließ. Durch die Beobachtungen an dem Flaschenwein, dem eigentlichen Luxuswein, wurde diese Erwägung verstärkt. Der Zollertrag von dieser Kategorie

---

*) Die Einfuhr betrug 1849—1853 durchschnittlich 231 394 Zentner, dagegen 1854—1858 durchschnittlich 261 385 Zentner. Durch den Zutritt des Steuervereins war die Bevölkerung um reichlich 2 Mill. vermehrt, d. h. um 6 Prozent, die Steigerung der Weineinfuhr betrug 13 Prozent.

**) 1871—1877 durchschnittlich 895 454 Zentner (ohne Elsaß-Lothringen), dagegen 1865—1870: 497 816 Zentner.

Digitized by Google

war 1854—57: 3½ Pfennig pro Kopf (48 Mark per 100 Kilo); er sank auf 2,8 Pfennig im Durchschnitt der Jahre 1873—77 (16 Mark Zoll).

Als nun der Tarif vom 15. Juli 1879 die Erhöhung auf 24 Mark für Faßwein und 48 Mark für Flaschenwein einführte, behauptete sich annähernd die bisherige Einfuhr*) und der Zollertrag stieg daher bedeutend. Er war in den Jahren 1879—87 durchschnittlich 30 Pfennig auf den Kopf, 1883—87 ziemlich gleichmäßig 31 Pfennig.

Der Tarif von 1885 hat nur die Erhöhung für den Schaumwein gebracht, gewiß nicht die letzte Erhöhung auf diesem Gebiete. Ziehen wir den englischen Zolltarif zur Vergleichung heran.

Der Weinkonsum in England**) ist aus Gründen, die mit dem Zoll nicht zusammenhängen, aber nicht hinreichend aufgeklärt sind, in der neuesten Zeit langsam zurückgegangen (1873: 0,56 Gallone, gegen 1887: 0,37), während der Zollsatz der gleiche geblieben ist. Der geltende Zollsatz ist für gewöhnlichen Wein 1 Schilling per Gallone (etwa 22 Pfennig per Liter) und 2½ Schilling für schweren Wein, mit verdoppelten Sätzen für Schaumwein. Der Ertrag war im Durchschnitt der 7 Jahre (1881—87) 1,22 Millionen Pfund Sterling (24,5 Millionen Mark), das ist auf den Kopf der Bevölkerung 68 Pfennig und war in den Jahren 1873—76 (1,75 Millionen Pfund Sterling) sogar 1 Mark pro Kopf.

II. Die inneren Verbrauchssteuern.

§ 411. Bei dem nahen Zusammenhange der Zölle auf die vom Auslande kommenden Verbrauchsgegenstände und der Auflagen auf inländische Erzeugnisse für den Verbrauch des Inlandes, berührt sich die Erörterung der Steuergesetzgebung beider Kategorien mit einander. So haben wir (§ 274) bereits gesehen, daß die Zuckerverzollung in eine innere Abgabe sich verwandelt hat zufolge neuer Entwicklungen der

---

*) Die Jahresdurchschnitte für Faßwein waren in Tonnen zu 1000 Kilogramm:

1866/71: 23 668
1872/78: 55 804
1879/87: 56 174

Für Flaschenwein trat seit 1879 ein Rückgang ein:

1866/71: 3843 Tonnen
1872/78: 7376 „
1879/87: 4145 „

**) Statistical Abstracts, 1876, 1888.

Digitized by Google

deutschen Zuckerproduktion; so haben wir vorhin auf die Lücke einer inneren Weinsteuer gegenüber dem Weinzolle gedeutet; so ist namentlich bei der Behandlung des Tabakzolles die innere Tabakabgabe nothwendiger Weise in die Erörterung gezogen worden.

Indessen von jedem dieser Gegenstände und von den anderen (Branntwein, Bier, Salz), soweit sie der bestehenden Steuergesetzgebung des Reiches unterworfen sind, ist hier aus dem Standpunkte der inneren Besteuerung besonders zu reden.

Und zwar sprechen wir zunächst von der Tabaksteuer.*) Nur langsam wurde die preußische Tabakabgabe (§ 273) eine gemeinsame Abgabe des Zollvereins. Die technischen Schwierigkeiten dieses Artikels wirkten hemmend, wie die noch größeren Schwierigkeiten der Weinsteuer auflösend wirkten. Preußens eigene Gesetzgebung hatte geschwankt; 1819 war die Tabakabgabe eine Steuer vom Gewichte der trockenen Blätter; die Belästigungen dieser Steuerform führten 1828 zur Besteuerung der mit Tabak bebauten Fläche. Sachsen und Thüringen schloßen sich dieser Steuer 1833 an; Lippe, Braunschweig, Waldeck 1841, Hannover, Kurhessen, Oldenburg, Anhalt 1851 und 1853; die neuen preußischen Provinzen Schleswig-Holstein und Nassau 1867; erst nach der Reorganisation des Zollvereins 1868 einheitlich für den Zollverein und damit für die süddeutschen Staaten, welche so lange Steuerfreiheit gehabt hatten. Das preußische System der Flächenbesteuerung wurde beibehalten, nur daß man die Qualitätsunterschiede des Bodens fallen ließ und einen einheitlichen Steuersatz einführte (6 Sgr. für 6 Quadratruthen = 60 Pfennig für 85 Quadratmeter).

Die Steuerreform vom 16. Juli 1879 setzte diese Abgabe in die Höhe und kehrte zu dem von Preußen 1828 verlassenen System der Gewichtsbesteuerung zurück (45 Mark per 100 Kilo). Nur für kleine Pflanzungen von weniger als 4 Ar (4½ Pfennig für 1 Quadratmeter) behielt man die Flächensteuer bei.

Wir haben bereits bei der Erörterung des Tabakzolles gesehen, daß die Steuerreform von 1879 auf die Steigerung des inneren Tabakbaus hingewirkt hat. Doch ist dieses weniger durch Ausdehnung der mit Tabak bebauten Fläche als durch Erhöhung der Intensität des An-

*) Mährlen, Die Besteuerung des Tabaks im deutschen Zollverein, 1868. Moriz Mohl, Denkschrift für eine Reichstabakregie, 1878. Julius Pierstorff, Entwicklung der Tabaksteuergesetzgebung in Deutschland seit Anfang dieses Jahrhunderts, Conrad's Jahrbücher, Band XXXIII, 232 ff. (1879). R. Schleiden, Zur Frage der Besteuerung des Tabaks (Hirth's Annalen des Deutschen Reichs, 1878). Felser, Das Tabakmonopol und die amerikanische Tabaksteuer (Hirth's Annalen, 1878).

Digitized by Google

baus erreicht worden; in den letzten Jahren hat sogar ein Rückgang in der Ausdehnung der Anbaufläche stattgefunden*). In den Jahren 1871/72—1875/76 war die Anbaufläche durchschnittlich 25 000 Hektaren, dagegen 1881/82—1886/87 durchschnittlich 22 000 (in den beiden letzten Jahren sogar nur 19 686) Hektaren. Aber die Masse der getrockneten Tabakblätter betrug in denselben Jahren durchschnittlich 43 039 bez. 43 939 Tonnen. Und dies erklärt sich durch die Steigerung des Ertrags auf die Hektare, welcher in den ersten 5 Jahren durchschnittlich 1,70 Tonnen betrug, in den letzten 6 Jahren durchschnittlich 2 Tonnen.

Allerdings ist die Steigerung des Gesammtertrags durch den erheblichen Rückgang der Anbaufläche in den allerletzten Jahren stark gehemmt worden, und wenn man den näheren Ermittelungen, wie sie unter Anderem in Elsaß-Lothringen kürzlich angestellt worden sind**), eine allgemeinere Bedeutung für das ganze Tabak bauende Reich beimessen darf, so würde die übertriebene Last der Steuer von 1879 (im Verhältniß zu dem Eingangszolle auf fremde Tabakblätter, welcher mit 85 Mark gegen 45 Mark angeblich zu niedrig bemessen sei) eine Krisis des deutschen Tabakbaus bereits herbeigeführt haben. Für Elsaß-Lothringen, welches im Jahre 1886—87 allein 6295 Tonnen Tabakblätter produzirte (Preußen 10 813; Baden 13 342; Bayern 5 824; Hessen 1168) bei einer Gesammtproduktion des Deutschen Reiches von 38 585 Tonnen, ist durch eine besondere Tabakenquete nachgewiesen, daß der Tabakpflanzer dort 48—51 Mark per 100 Kilogramm erzielen müsse, um seine Kosten zu decken; dieser Preis aber ist seit 1881 nicht mehr erreicht worden, ja er ist (1884—85) sogar auf 37,53 Mark herabgegangen. Man sehnt sich dort daher zu dem Tabakmonopol (§ 288) der französischen Zeit zurück, welches neben einem sicheren Abnehmer auch höhere Preise bringen soll. Die Bezirkstage und der Landesausschuß haben wiederholt Anträge zur Wiedereinführung des Tabakmonopols gestellt und entsprechende Resolutionen gefaßt; im Reichstage haben Abgeordnete des Landes dieselbe Frage wiederholt in Anregung gebracht.

Es ist daher möglich, daß von dieser Seite her, von der Seite der Tabakproduzenten im Reiche, früher die Reform der Tabakbesteuerung der öffentlichen Aufmerksamkeit aufgenöthigt wird, als von der Seite des wachsenden Finanzbedarfs.

---

*) Statist. Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1888, S. 24.

**) Ludwig Kirsch, Die indirekten Steuern und Zölle in Elsaß-Lothringen. Finanzarchiv, 1888, 635 ff.

Digitized by Google

§ 412. Die Besteuerung des Zuckers ist in ihrer historischen Entwicklung und Wandlung vom Zolle auf den Kolonialzucker zur inneren Abgabe auf den Rübenzucker zuvor (§ 274) dargestellt worden.

Wir knüpfen daran die Betrachtung des gegenwärtigen Zustandes und seiner neuesten Entwicklung, welche abermals ein Beispiel dafür ist, daß die Verbrauchsbesteuerung selbst der günstig disponirten Produktionszweige des Inlandes ihre Schwierigkeiten hat*).

Dasjenige Land, welches an der Spitze des Zuckerverbrauches steht**), Großbritannien, hat seit dem Jahre 1875 die Zuckersteuer (den Zuckerzoll als dessen einzige Form) aufgehoben, seit 1871 ermäßigt. Der Ertrag derselben war***) bei schon damals großem Verbrauch (1863: 16 Kilo Rohzucker) und hohem Zoll ein sehr bedeutender (1863: 130 Millionen Mark = 4½ Mark pro Kopf). Erwägungen ähnlicher Art, wie sie zur Aufhebung der Salzsteuer und zur fortschreitenden Ermäßigung des Theezolles geführt, waren hiefür maßgebend. Der Branntweinsteuer gegenüber hatte die Aufhebung des Zuckerzolles den Vorzug, daß der Zuckerverbrauch ein wünschenswertherer Bestandtheil des Volksbedarfs ist als der Branntweinkonsum; dagegen wurde dadurch doch zugleich ein sehr verbreitetes Symptom des Wohlstandes freigegeben, welches allgemeiner zutreffend und daher aus dem Standpunkte der Gerechtigkeit besser zur Besteuerung geeignet ist, als Tabak oder geistige Getränke.

Die Staaten des Festlands, obwohl meistens durch die Entwicklung der Rübenzuckerindustrie im Unterschiede gegen Großbritannien nicht

---

*) Richard von Kaufmann, Die Zuckerindustrie in ihrer wirthschaftlichen und steuerfiskalischen Bedeutung, 1878. Julius Wolf, Die Zuckersteuer, ihre Stellung im Steuersystem, ihre Erhebungsformen und finanziellen Ergebnisse (Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, 1882). Julius Wolf, Zuckersteuer und Zuckerindustrie in den europäischen Ländern und in der amerikanischen Union von 1882 bis 1885 mit besonderer Rücksichtnahme auf Deutschland und die Steuerreform daselbst (Finanzarchiv, 1886, S. 1—85). Finanzarchiv, 1886, 883 f. Finanzarchiv, 1888, 198 f. Hermann Paasche, Die jüngste Entwicklung der Zuckerindustrie und die Reform der Zuckersteuer (Conrad's Jahrbücher, 1887, Neue Folge XV, 265—292.

**) Wolf, Finanzarchiv, 1886, S. 6:

Großbritannien	30	Kilogramm	pr.	Kopf
Vereinigte Staaten . .	23,4	„	„	„
Dänemark	15,5	„	„	„
Frankreich	11	„	„	„
Schweden	10	„	„	„
Deutschland	8,05	„	„	„
Belgien	7	„	„	„

***) Statistical Abstracts for the United Kingdom, 1868, 1870, 1876.

Digitized by Google

mehr auf die bequemere Steuerform des Eingangszolles gestützt, haben allgemein an der Besteuerung des Zuckerverbrauchs festgehalten.

In Deutschland ist eine Gemeinschaft der Rübenzuckerbesteuerung bereits in den Anfängen des Zollvereins angebahnt und zwar durch die Uebereinkunft vom 8. Mai 1841 ein gemeinsamer Steuersatz verabredet, jedoch die Art der Besteuerung den einzelnen Staaten überlassen. Am 1. September 1844 trat die erste Besteuerung in Kraft, erst 1853 trat eine gemeinsame Erhebung für die Zollvereinsstaaten ein. Die daran sich schließenden Uebereinkünfte vom 16. Februar 1858, 25. April 1861 und 16. Mai 1865 wurden durch den Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 aufrecht erhalten und durch das Gesetz des Norddeutschen Bundes vom 26. Juni 1869 (in Elsaß-Lothringen eingeführt durch Gesetz vom 17. Juli 1871) neu geregelt.

Ausdrücklich war von Anfang an und blieb der Grundsatz anerkannt (noch im Zollparlament von 1869), daß die Steuer vom vereinsländischen Rübenzucker gegen den Eingangszoll vom ausländischen Zucker stets so viel niedriger gestellt werden solle, als nöthig ist, um der inländischen Fabrikation angemessenen Schutz zu gewähren. Indessen bei dem Erstarken der jungen Industrie und ihrer wachsenden Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem Kolonialzucker ist man allmälig, aber langsam mit den Steuersätzen heraufgegangen, mit der Differenz derselben gegenüber dem Eingangszoll herabgegangen.

Die Steuer wird erhoben von dem Rohmaterial (von den rohen Rüben, welche von der Steuerbehörde innerhalb der Fabriken, während der Dauer der Zucker-Kampagne, aufgezeichnet werden in dem Augenblick, nachdem sie gewaschen sind und bevor sie zerkleinert werden). Diese Form der Steuererhebung ist einerseits ein Sporn für die fortschreitende Ausnutzung*) der Rüben zur Zuckergewinnung, andererseits das Mittel zu einer durch die Gesetzgebung gewährten Prämie für die Industrie in deren früheren und späteren Stadien gewesen.

Im Jahre 1844 ging die Regierung davon aus, daß zur Gewinnung von 1 Zentner Zucker 20 Zentner Rüben erforderlich seien; im Jahre 1869 nahm man an, daß schon 12½ Zentner Rüben zur Herstellung eines Zentners Zucker genügen. Seitdem hat ein weiterer Fortschritt der Technik Platz gegriffen**), derart, daß im Jahre 1884—85 nur noch 8,96 Zentner Rüben erforderlich waren. Die Ausnutzung der Rüben ist also in den vierzig Jahren 1844—84 fortgeschritten von 5 % zu 11,16 %.

Durch langsame Steigerung der Steuersätze für den Zentner roher

*) Auch zum Anbau zuckerreicher Rübensorten und zu deren vorzugsweiser Verwendung.

**) Jul. Wolf, Finanzarchiv, 1886, S. 9.

Digitized by Google

Rüben ist die Gesetzgebung theils diesen Fortschritten der Technik gefolgt, teils der Entbehrlichkeit des Schutzes gegen die ausländische Konkurrenz gerecht worden. Dem letzteren Zwecke hat seit 1861 auch die vorsichtige Herabsetzung des Einfuhrzolles gedient. Der Steuersatz für Rüben stieg in den Jahren 1844—69 von 15 Pfennig pro Zentner auf 30, 60, 75, 80 Pfennig pro Zentner; der letztere Satz sollte bei einer damals angenommenen Ausnutzung der Rübe zu 8 1/3 % (12 1/2 Zentner Rüben = 1 Zentner Zucker) 10 Mark pro Zentner Zucker betragen. Der Einfuhrzoll war bis 1861 im Wesentlichen derselbe geblieben (15 Mark für den Zentner Rohzucker); 1861 ist er auf 12,75 Mark herabgesetzt, 1869 auf 12 Mark, so daß also auch im Jahre 1869 noch (nach dem Wunsche des Zollparlaments im Gegensatze zu dem Vorschlage der Bundesregierungen) ein Zollschutz von 2 Mark pro Zentner aufrecht erhalten wurde.

§ 413. Die fortschreitende Technik, welche das Verhältnis der Zuckerausbeute gegenüber dem besteuerten Rohmaterial zum Schaden des gesetzlichen Steuersatzes verschob, dazu der Widerspruch, welcher darin lag, daß gegenüber der zur vollen Kraft erwachsenen Zuckerindustrie die Gesetzgebung die aus den Anfängen herkömmliche Gesinnung finanzieller Begünstigung aufrecht erhielt, ließen die Zuckersteuergesetzgebung nicht zur Ruhe kommen. Dies zeigte sich namentlich auf demjenigen Gebiete, wo analoge Tendenzen der Nachbarstaaten die Krisis herbeiführen mußten — auf dem Gebiete der Ausfuhrvergütungen.

Als im Jahre 1869 die Ausfuhrvergütungen für Zucker durch das Zollparlament gesetzlich geregelt wurden, berechnete man die Vergütung derart, daß man 1 Zentner Rohzucker von 88 % Polarisation als das Produkt von 11 3/4 Zentner Rüben annahm. Durch die Fortschritte der Zuckertechnik wurde die Ausfuhrvergütung, da sie nicht den Fortschritten der Technik gemäß geändert wurde, zu einer Ausfuhrprämie. Das Deutsche Reich sah sich allmälig*) vor der Gefahr, welche in Oester-

*) Bei der Einbringung des Etats im Reichstage 24. Febr. 1881 sprach der Staatssekretär des Schatzamtes von den Mindereinnahmen aus der Zuckersteuer als einer „jedenfalls zu besonderen Erwägungen Anlaß gebenden Erscheinung". Am 17. Mai 1881 theilte er mit, daß die Bundesregierungen dem Gegenstande fortgesetzt ihre Aufmerksamkeit widmeten. Am 17. Dezember 1881 nahm der Reichstag die Resolution an, welche den Reichskanzler zu einer Untersuchung des Gegenstandes aufforderte. Erst gegen Ende 1882 erfolgten Gutachten der Regierungen darüber. Im Jahre 1883 trat die Frage in den Vordergrund der öffentlichen Aufmerksamkeit. Auf Antrag des Bundesraths vom Februar 1883 wurde durch Gesetz vom 7. Juli 1883 vorläufig be-

Digitized by Google

reich*) sich bereits verwirklicht hatte, daß die Erträge seiner Zuckersteuer größtenteils in den Ausfuhrprämien aufgingen, aus finanziellem Standpunkte ebenso unerwünscht wie aus industriellem Standpunkte ungerechtfertigt. Man erließ daher am 7. Juli 1883 das vorläufige Reichsgesetz, wonach der Satz der Rückvergütung um 20 Pfennig für den Zentner (nach neuerer Rechnung um 40 Pfennig für 100 Kilogramm) ermäßigt wurde. Die drohende Gefahr wurde dadurch nicht beschworen.

Der Bruttoertrag der Rübensteuer und die Rückvergütungen für ausgeführten Zucker waren in den Jahren**)

1871—72 : 36	Mill. Mark. . . .	3,32	Mill.	Mark
1881—82 : 100,35	„ „	45	„	„
1884—85 : 166,44	„ „	128,45	„	„
1885—86 : 113,12	„ „	90,07	„	„
1886—87 : 141,21	„ „	114,18	„	„

Der Reinertrag der Rübensteuer, welcher in den Jahren 1871—76 durchschnittlich 1,32 Mk. pro Kopf gewesen, war in den Jahren 1876—81 auf 1,15 Mk. gesunken und zuletzt auf 0,50—60 Mk. herabgekommen. Große Summen waren aus den Reichsfinanzen jahraus jahrein verschenkt worden***), nicht zur Unterstützung einer nothleidenden Industrie, sondern für eine üppig blühende Industrie, welche enorme Gewinne abwarf, welche gelegentlich binnen weniger Jahre durch ihren Gewinn das Anlagekapital ersetzte. Das Widersinnige dieses Zustandes wurde dadurch nicht verbessert, daß die exportirende Zuckerindustrie sich darauf berufen konnte, wie von Seiten der Nachbarstaaten Aehnliches geschehe und der Zuckerpreis auf dem Weltmarkte (London) dadurch herabgedrückt würde. Das Geschenk wurde dadurch zum Theil ein Geschenk an die Zuckerkonsumenten des Weltmarktes, statt an die Aktionäre der heimischen

---

stimmt, daß die Rückvergütung um 40 Pfg. pr. 100 Kilogr. ermäßigt würde. Für weitere Maaßregeln wurde seitens des Bundesraths die Nothwendigkeit einer Zucker-Enquête betont, welche am 30. Juni 1883 ihre Vernehmungen begann und am 27. März 1884 ihren Bericht erstattete.

*) 1880/81 war in Oesterreich-Ungarn der Betrag der Zuckersteuer 35¼ Mill. fl., dagegen der Betrag der Ausfuhrvergütung . . . . . 30 „ „

**) Statist. Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1888, 192.

***) J. Wolf (Finanzarchiv, 1886, 22) berechnet für die 8 Jahre 1877/78 bis 1884/85 eine Summe von 127 Mill. Mark, welche von den Konsumenten an die Fabrikanten mehr gezahlt ist als von den Fabrikanten an das Reich;

für das Jahr	1881/82:	16,03	Mill. Mark
„ „ „	1882/83:	20,36	„ „
„ „ „	1883/84:	31,15	„ „
„ „ „	1884/85:	34,86	„ „

Digitized by Google

Zuckerfabriken. Auch war es nur eine geringe Genugthuung, daß die einstmals den Weltmarkt allein beherrschende Konkurrenz der westindischen Kolonien durch diese neue Konkurrenz gebrochen war, so daß jenes Geschenk an die Konsumenten*) des Weltmarktes**) nicht blos von den Staaten des europäischen Festlandes dargebracht wurde***).

§ 414. Bei der Erörterung der Reform der Rübensteuer wurde zunächst auf die Ungerechtigkeit hingewiesen, welche mit der Rohmaterialsteuer verknüpft ist, weil das wirkliche Ausbeuteverhältniß selbst innerhalb derselben Provinz ein ganz verschiedenes ist. Innerhalb der einen Provinz Hannover war während der Kampagne 1881/82 der Abstand des günstigsten Ausbeuteverhältnisses (9,77 Zentner Rüben = 1 Zentner Zucker) von dem ungünstigsten (14,75 Zentner) so groß, daß die eine Fabrik weit über ein Drittel mehr Steuer zu zahlen hatte als die andere.

Diese Härten vermeidet die Fabrikatbesteuerung, welche dafür so viel lästigere Kontrolemaßregeln erfordert als die Rübensteuer.

Die einseitige Erhöhung der Ausfuhrvergütung, wie sie transitorisch durch Gesetz vom 7. Juli 1883 bewirkt, durch Gesetz vom 13. Mai 1885 (über die ursprüngliche Geltungsdauer bis 1. August 1885 hinaus) bis 1. August 1886 verlängert worden war, — hatte das Bedenken gegen sich, daß dadurch zugleich ein Druck auf den inländischen Zuckerpreis

---

*) Der Großhandelspreis des in Großbritannien und Irland verbrauchten Zuckers betrug für das 1863 verbrauchte Quantum von 509 733 Tons 20,90 Mill. Pfd. Sterl., dagegen für das 1883 verbrauchte (doppelte) Quantum von 1 088 759 Tons 18,81 Mill. Pfd. Sterl. (Wolf, Finanzarchiv, 1886, 73).

**) Der Großhandelspreis für Rohzucker war in London (Statist. Abstract for the United Kingdom, 1888, p. 132) 1873 durchschnittlich: 23,97 sh. pr. engl. Zentner, hielt sich in den Jahren 1875/83 meist auf 20—21 sh., fiel 1884 auf 15 1/8 sh., 1885: 13,89 sh., 1886: 13,07 sh., 1887: 12,16 sh. Der durchschnittliche Jahrespreis des Großhandels in Magdeburg für einen Doppelzentner Rohzucker von 96 Prozent betrug (Finanzarchiv, 1888, 217):

1880/81:	61,20	Mark
1881/82:	64,00	„
1882/83:	59,20	„
1883/84:	54,20	„
1884/85:	44,70	„
1885/86:	46,20	„

***) Vgl. J. A. Froude, The English in the Westindies, new edition, 1888, p. 36 ff. und öfter.

Digitized by Google

ausgeübt und damit den Zuckerkonsumenten ein Geschenk gemacht wurde, welches zweckmäßiger den Reichsfinanzen zugewendet werden konnte.

Für jede ernsthafte Reformmaßregel aber war es ein Mißgeschick, daß die Gesetzgebung durch die Versäumniß während einer Reihe von Jahren nicht blos den Finanzen einen großen Schaden verursacht, sondern auch eine Lage des Zuckermarktes hatte herankommen lassen, welche im Jahre 1884 sich zu einer internationalen Krisis als Folge internationaler Ueberproduktion entwickelte. Unter dem Drucke derselben zog der Bundesrath den am 15. Juni 1884 dem Reichstag vorgelegten Gesetzentwurf zurück, und erst am 21. Dezember 1885 gelangte ein neuer Gesetzentwurf an den Reichstag. Dieser erhöhte die Rübensteuer von 1 Mk. 60 Pf. auf 1 Mk. 80 Pf. pro 100 Kilogr. (für das Uebergangsjahr 1886/87 auf 1 Mk. 70 Pf.) und setzte die Ausfuhrvergütung auf 18 Mk. 20 Pf. für Rohzucker von nicht weniger als 90% Polarisation. Der Steuerertrag auf Grund dieser Reform wurde zu 60½ Mill. Mk. berechnet (bei 7,63 Kilogr. Konsum pro Kopf und 1,32 Mk. Steuer).

Der Widerstand, welchen die Vorlage im Reichstage fand, veranlaßte einen neuen Gesetzentwurf der Regierungen, welcher den Ansichten des Reichstages entgegenkam und am 1. Juni 1886 Gesetz wurde. Er erhöhte die Rübensteuer nur auf 1 Mk. 70 Pf. und die Ausfuhrvergütung nur auf 17 Mk. 25 Pf. Wenn man das Ausbeuteverhältniß der Kampagne von 1884/85 zu Grunde legt (9,07 Zentner Rüben = 1 Zentner Rohzucker), so enthält die Ausfuhrvergütung*) des neuen Gesetzes eine durchschnittsmäßige Ausfuhrprämie von 1 Mk. 83 Pf. pro 100 Kilogr.

Die Fortschritte in der Entzuckerung der Melasse haben die Ausbeutung der Rüben neuerdings abermals verbessert, so daß schon im Jahre 1886 ein Verhältniß von 8½ : 1 und daraus der Betrag der Ausfuhrprämie auf 2 Mk. 80 Pf. berechnet wurde, für den Fall, daß alle Melasse entzuckert würde, statt wie bis 1885 blos die Hälfte.

Uebergangsweise wurde für die Frist vom 1. August 1886 bis 30. September 1887 die Ausfuhrvergütung auf 18 Mk. gesetzt.

§ 415. Das Fortbestehen der Ausfuhrprämie nach dem Gesetz vom 1. Juni 1886 und die Dürftigkeit der daraus zu berechnenden

*) 9,07 Meterzentner Rüben zu 1 Mark 70 Pf. Steuer = 15 Mark 42 Pf.
Steuervergütung 17 „ 25 „
pr. 100 Kilogr. Ueberschuß 1 Mark 83 Pf.

Digitized by Google

Einnahmen für das Reich ließen dieses Gesetz sofort als ein abermaliges Provisorium erscheinen, welches unter dem Drucke einer Nothlage der Zuckerproduzenten, und damit der Reichsgesetzgebung selber, erlassen worden war. In der That folgte bereits am 9. Juli 1887 ein neues Gesetz, welches am 1. August 1888 in Gültigkeit getreten ist. Dasselbe*) verbindet die herkömmliche Rohmaterialsteuer stark ermäßigt mit der „Verbrauchsabgabe" von dem Gewicht des zum inländischen Verbrauch bestimmten Zuckers. Die erstere beträgt fortan 0,80 Mk. für 100 Kilogr., die andere 12 M. Die Ausfuhrvergütung beträgt jetzt 8,50 Mk. für Rohzucker, so daß abermals eine erhebliche Ausfuhrprämie beibehalten ist. Andererseits ist durch die Fabrikatsteuer, mit welcher freilich so viel mühsamere Kontrolen der Zuckerfabriken verbunden sind, der andere Weg beschritten worden, welcher aus der alten Sackgasse hinausführt. Die amtliche Begründung des Gesetzentwurfs von 1887 ging davon aus, daß die fortschreitende Technik, die in den allerletzten Kampagnen aufs neue**) sich bewährt habe, den finanziellen Ertrag schon jetzt auf kaum 25—30 Mill. Mk. zusammenschrumpfen lasse. Eine entsprechende Erhöhung der Materialsteuer (bei gleichbleibender Ausfuhrvergütung) lehnte der Entwurf aus Rücksicht auf die Zuckerfabriken ab; andererseits wollte er die Vortheile festhalten, welche mit dem Bestande der Rohmaterialsteuer herkömmlich für die Produktion verknüpft waren, daher diese Steuerform nicht ganz fallen lassen.

Die in der Ausfuhrvergütung enthaltene Prämie wird bewußtermaßen festgehalten und durch die Allgemeinheit dieser Einrichtung („fast überall in den hauptsächlichsten Konkurrenzländern") gerechtfertigt. So wird durch das neue österreichische Gesetz vom 20. Juni 1888***), welches den Zucker ausschließlich mit einer Verbrauchsabgabe belegt und die Materialsteuer fallen läßt, eine ausdrücklich eingestandene „Ausfuhrbonifikation" gewährt (welche 1 fl. 50 kr. für 100 Kilogr. bei 93 bis 88 % Polarisation).

Die Verhandlungen über den Regierungsentwurf im Reichstage haben in den Steuersätzen eine mäßige Veränderung herbeigeführt in dem Sinne, daß die Verbrauchsabgabe etwas stärker betont, die alte Materialsteuer etwas weiter herabgedrückt, dagegen die Ausfuhrprämie wieder etwas erhöht wurde. Der Entwurf des Bundesraths wollte

*) Finanzarchiv, 1888, 198—244.

**) In der Kampagne von 1885/86: 8,44. So die Begründung des Gesetzentwurfes von 1887. Etwas anders sind die Zahlen nach dem Statist. Jahrbuch für 1888, S. 38, nämlich 8,75, 1886/87 8,43.

***) Finanzarchiv, 1889, 199.

Digitized by Google

10 Mk. Verbrauchsabgabe, die Reichstagsmehrheit setzte dieselbe auf 12 Mk. hinauf; der Entwurf wollte 1 Mk. Rübensteuer, der Reichstag machte daraus 80 Pf.; die Ausfuhrvergütung sollte 10 Mk. betragen, sie wurde auf 8 Mk. 50 Pf. gesetzt, d. h. 10,6 : 1 an Stelle von 10 : 1.

Mit seinen ursprünglichen Sätzen berechnete der Entwurf der Bundesregierungen einen Steuerertrag von 46—52 Mill. Mk. netto (nach Abzug von 7 Mill. Erhebungskosten)*); mit den in das Gesetz aufgenommenen Sätzen würde der Ertrag etwa derselbe sein.

§ 416. Natürlich ist auch der durch dieses Gesetz erreichte Zustand kein endgültiger. Denn wie so manche Angelegenheit des heutigen Verkehrslebens, ja mehr als viele andere, ist die Besteuerung des Rübenzuckers neuerdings so sehr eine internationale Angelegenheit geworden, daß sie nicht durch die Gesetzgebung eines einzelnen Reiches, sondern erst unter Beihülfe internationaler Verträge erledigt werden kann.

Die aus gemeinsamen Veranlassungen entsprungenen Ausfuhrprämien der verschiedenen europäischen Festlandstaaten können von einem Staate nicht aufgehoben werden, wenn anders Sonne und Wind für die Produzenten der verschiedenen Länder dem unentbehrlich gewordenen Weltmarkt gegenüber gleich gemacht werden sollen. Die Beibehaltung der Prämien ist aber ebensosehr finanziell schädlich, wie in wirthschaftspolitischer Hinsicht überflüssig, unter Umständen gefährlich als Mittel zur Anfachung einer Ueberproduktion.

Bereits im Jahre 1863 traten auf Anregung Belgien's, dann Frankreich's Vertreter der vier Staaten Belgien, Frankreich, Holland und Großbritannien zusammen, welche nach langen mühsamen Verhand-

*) Der Entwurf nimmt ein Quantum von 3,6 Mill. Doppelzentner Rohzucker für die Verbrauchsabgabe an; bei 12 Mark würde diese betragen 43,2 Mill. Das Quantum der versteuerten Rüben wurde nach dem Durchschnitt der Jahre 1882/83 bis 1886/87 zu 85 Mill. Doppelzentner berechnet; diese zu 80 Pf. wären 68 Mill. Mark, davon ab an Steuervergütung — nach dem Verhältniß der Ausbeute von 8 : 1 berechnet und die Berechnung des Entwurfs zu 10 Mark pr. 100 Kilo auf 8 Mark 50 Pf. reduzirt — 58 Mill. Mark; bleiben 10 Mill. Abzüglich 7 Mill. Erhebungskosten = netto 46 Mill. Mark, d. i. kaum 1 Mark pr. Kopf. Bei einem Ausbeutungsverhältniß von 8½ : 1 etwa 52 Mill. Mark. Nach dem Reichshaushaltsetat für 1889/90 (Anlage XIV, Einnahmen des Deutschen Reichs an Zöllen, Verbrauchssteuern und Aversen) wird eine Nettoeinnahme von 9 Mill. Mark aus der Materialsteuer, 42,39 Mill. Mark aus der Verbrauchsabgabe, zusammen 51,39 Mill. Mark veranschlagt.

Digitized by Google

lungen die Konvention vom 8. November 1864 zu Stande brachten. Dieselbe setzte ein festes Verhältniß fest für die Besteuerung von Melis und Rohzucker. Die Erfahrung zeigte aber, daß diese Bestimmung unzureichend war.

In England selber datirt aus dem Jahre 1876 eine lebhafte Agitation zur Abschaffung der Ausfuhrprämien. Zu Anfang des Jahres 1881 hat Großbritannien auf das Andrängen der „nationalen Antiprämienliga" an die europäischen zuckerexportirenden Staaten eine Einladung ergehen lassen behufs Theilnahme an einer Konferenz zur Abschaffung der Ausfuhrprämien, die nicht zu Stande kam (nur Oesterreich-Ungarn und Belgien stimmten zu). Das westindische Komitee und andere Interessenvertretungen haben dann unablässig die Anregung wiederholt, die Regierung möge eine internationale Konferenz veranlassen. Das Handelsamt, welches darin schutzzöllnerische Bestrebungen der Zuckerplantagenbesitzer sah, widerstand denselben. In den letzten Jahren jedoch sind auf Einladung England's vom 2. Juli 1887 internationale Konferenzen zu Stande gekommen, deren letztes Ergebniß (30. August 1888) eine Konvention zur Beseitigung der Zuckerprämien zwischen folgenden Staaten ist: Deutsches Reich, Großbritannien, Oesterreich, Belgien, Spanien, Italien, Niederlande und Rußland*).

Der wesentliche Inhalt der Konvention ist der, daß die einzelnen Staaten sich verpflichten, Einrichtungen zu treffen, welche unbedingte Sicherheit dafür bieten, daß bei der Fabrikation oder Ausfuhr von Zucker keinerlei offene oder versteckte Prämie gewährt wird; die Steuer ist daher als Verbrauchsabgabe vom fertigen Zucker zu erheben. Gegen Länder, welche nicht zu den Vertragsstaaten gehören und Ausfuhrprämien in irgend einer Form gewähren, sollen Zölle aufgerichtet werden.

Die Ratifikation dieses Vertrags soll bis 1. August 1890, das Inkrafttreten bis 1. September 1891 stattfinden. Inzwischen haben sich die Vertragsstaaten gegenseitig ihre der Konvention entsprechenden Gesetzentwürfe mitzutheilen und einer gemeinsamen Prüfung durch eine Spezialkommission zu unterwerfen, um die Uebereinstimmung mit den Vertragsbestimmungen sicherzustellen. Bereits im März 1889 hat sich der Bundesrath des Deutschen Reiches mit dem Entwurf des entsprechenden neuen Gesetzes über die Besteuerung des Zuckers beschäftigt und derselbe wird muthmaßlich in kurzer Zeit den Deutschen Reichstag beschäftigen. Diesem Entwurf zufolge soll die Materialsteuer beseitigt, die Zuckersteuer ausschließlich als Verbrauchsabgabe nach einem einheit-

*) W. Herbertz, Vierteljahrsschrift für Volkswirthschaft, 1889, Band CII, S. 179 ff.

Digitized by Google

lichen Steuersatze erhoben, der zur Ausfuhr gelangende Zucker von der Abgabe nicht getroffen werden, also kein Anlaß zu einer Vergütung der Steuer entstehen.

Auch die internationale Kommission zur Ausarbeitung eines Zuckersteuergesetzes hat in London schon Sitzungen gehalten und einen Bericht an die betheiligten Regierungen am 1. Juni 1889 erstattet*).

§ 417. Mit ähnlichen Schwierigkeiten umringt wie die Rübenzuckersteuer ist die Besteuerung des Branntweins. Auch bei diesem hat die herkömmliche Technik der Verbrauchsbesteuerung — als Belastung des Rohstoffes (§ 272) — die Steuergesetzgebung in Schwierigkeiten verwickelt. Auch hier hat die Steuertechnik mit Hemmnissen zu kämpfen, welche sie selber groß gezogen hat; auch hier zeigt sich der Gegensatz hemmender und fördernder Momente der Steuertechnik, indem ein steuerfähiges Verbrauchsobjekt sich einerseits durch die Art seiner Produktion der Besteuerung empfiehlt, während es andererseits dadurch die Steuertechnik auf unwillkommene Weise in die Interessen dieser Produktion hineinverwickelt.

Die Besteuerung des Branntweins im Reichssteuergebiet gründet sich auf die Gesetzgebung Preußen's (§ 272), an welche sich Sachsen und Thüringen bereits zur Zeit der Bildung des Zollvereins (1833) und in den darauf folgenden Jahren Braunschweig und Lippe (1841), Hannover (1851), Oldenburg (1852) anschlossen. Durch Bundesgesetz vom 8. Juli 1868 wurde auch in den übrigen dem Zollgebiete angehörigen Staaten des Norddeutschen Bundes diese Besteuerung eingeführt, endlich durch Reichsgesetz vom 16. Mai 1873 dieselbe auf Elsaß-Lothringen ausgedehnt. Ausgeschlossen von dem Branntweinsteuergebiete des Reiches sind Bayern, Württemberg und Baden (Art. 35 Abs. 2 der Reichsverfassung).

*) Ueber die Schwierigkeiten und die zweifelhaften Aussichten der Zuckerkonvention vgl. Economist, May 18, 1889 („the sugar bounties convention"). Die englische Regierung ist die erste gewesen, welche einen entsprechenden Gesetzentwurf vorgelegt hat, sie hat aber angesichts des freihändlerischen Widerstandes im Parlament denselben zurückgezogen, und hofft bei einem erneuten Rückgange der Zuckerpreise glücklicher zu sein. Eine Gefahr wird in der (thatsächlich gegen Frankreich vorzugsweise) gerichteten Klausel gesehen, welche einen Schutzzoll als Repressionsmittel von Zuckerausfuhrprämien eines nicht zum Vertrage gehörenden Staats vorschreibt, welche daher in Konflikt gerathe mit dem Handelsvertrage von 1882, den Großbritannien mit Frankreich geschlossen habe. Vgl. auch Herbertz, Vierteljahrsschrift für Volkswirthschaft, 1889, Band CII, 181—196.

Digitized by Google

Die Steuer wird bei Verwendung von Getreide und anderen mehligen Stoffen sowie von Rüben und Rübensyrup (Melasse) nach dem Maischraum als Maischbottichsteuer erhoben, und zwar für die sog. landwirthschaftlichen Brennereien, die nur in dem Zeitraum vom 1. November bis 16. Mai im Betriebe sind und in kleineren Quantitäten nur selbst erzeugte Produkte von Getreide und andern mehlhaltigen Substanzen verarbeiten, mit 25 Pf., für die anderen mit 30 Pf. auf je 22,9 Liter Maischraum erhoben; bei Verwendung von anderem Material geschieht die Erhebung nach der Menge des zur Branntweinbereitung verwendeten Materials als Materialsteuer (mit verschiedenen Sätzen je nach der Gattung des Materials). Der Zollsatz für ausländischen Branntwein (ohne Unterscheidung des Stärkegrades) betrug vom Jahre 1865 ab für 100 Kilogr. 36 Mk., wurde durch Tarifgesetz vom 15. Juli 1879 auf 48 Mk. erhöht. Die Uebergangsabgabe für den aus andern Zollvereinsstaaten in das Reichssteuergebiet eingehenden Branntwein betrug 26,20 Mk. für das Hektoliter von 100% Alkohol. Bei der Ausfuhr aus dem Reichssteuergebiet wurde die Steuer mit 16 Mk. für den Hektoliter von 100% zurückvergütet, ebenso bei der Verwendung zu gewerblichen Zwecken.

Die finanzielle Ergiebigkeit der deutschen Branntweinsteuer ist bisher eine dürftige gewesen. Der Ertrag, den sie in den letzten Jahrzehnten und Jahren geliefert hat, ist ungefähr derselbe gewesen, wie er in Preußen vor einem halben Jahrhundert und länger bei so viel größerer Dürftigkeit der davon getroffenen Bevölkerung war. Auf eine Bevölkerung von 13½ Mill. um 1835 ein Ertrag von 5¼ Mill. Thaler kommt beinahe gleich dem Ertrage von 1,33 Mk. pro Kopf, welchen seit 1870 bis 1886/87 diese Steuer den deutschen Staaten gebracht hat.*)

Ein starker Abstand gegen Großbritannien, wo diese Steuer 10 Mk. auf den Kopf (in Frankreich 5 Mk., Rußland 10 Mk.) einbringt**), und sehr begreiflich, daß bei dem Anwachsen des Reichsbedarfs an eine Erhöhung gedacht wurde. Mancherlei Gründe konnten von einer ähnlichen Belastung des Branntweins, wie der in Großbritannien bestehenden,

---

*) 1870/75 durchschnittlich 1,34 Mark (Statist. Jahrbuch, 1888, 193), 1881/82 bis 1886/87 durchschnittlich 1,33 Mark.

**) Die innere Steuer (excise) betrug 1874/88 durchschnittlich 14 Mill. Pfd. Sterl. (mit geringen Schwankungen, bei einiger Abnahme 1886/88 bis auf 13 Mill. Pfd. Sterl. herab), dann Eingangszoll 4,2 Mill. Pfd. Sterl. Die licenses, welche insgesammt 3,5 Mill. Pfd. Sterl. bringen, sind in der obigen Zahl nicht einmal berücksichtigt (vgl. Statist. Abstract, 1888, p. 16).

Digitized by Google

abhalten und dennoch war ein weiter Spielraum offen, um über die ganz dürftige Höhe der alten Steuer hinauszukommen.

Gerechte Bedenken gegen eine sehr starke Erhöhung lagen in der mäßigen Steuerkraft der vorzugsweise dadurch getroffenen Bevölkerung: Bedenken lagen auch darin, daß die schroffe Einseitigkeit der englischen Besteuerung, welche den allgemein verbreiteten Verbrauch des Zuckers freigiebt und den einseitigen Verbrauch der ärmeren Volksmasse enorm belastet, das Gegentheil eines mustergültigen Beispiels ist.

Andererseits konnte man gegen diese Bedenken neuerdings die Richtung der Reichssozialpolitik und deren finanzielle Opfer für die ärmeren Klassen anführen (welche allerdings noch für manche anderen Reichssteuern, wie die Kornzölle, die Salzsteuer, zur Rechtfertigung dienen mußte); man konnte namentlich den pädagogischen Zweck einer Einschränkung des Branntweingenusses*) für eine Verkümmerung der in dieser Richtung wirksamen Zahlungskraft des Volkes geltend machen.

Ueber beiderlei Erwägungen hinaus gingen die Rücksichten auf die unter dem Preisdrucke leidenden landwirthschaftlichen Branntweinproduzenten, welche die Reform der Steuer durch eine Reihe von Jahren überhaupt verhinderten, dann in vorsichtig umschriebene Grenzen bannten, als es endlich unter besonders ungünstigen Konjunkturen des Weltmarktes dazu kam.

§ 418. Die erste Gestalt, in welcher der Entwurf einer Branntwein-Steuerreform von dem Bundesrathe an den Reichstag gelangte, war diejenige eines Branntweinmonopols. Der Entwurf, zu Anfang des Jahres 1886 im Bundesrathe durchberathen, wollte die Herstellung des Rohspiritus dem Privatbetriebe lassen, unter gewissen Schranken für das produzirte Quantum. Dagegen sollte die Einfuhr aus dem Auslande, die Rektifikation des Rohspiritus, die weitere Verarbeitung zu alkoholischen Getränken, der Verkauf von Branntwein im Großen und im Kleinen, Reichsmonopol werden. Die Rohspiritusfabrikation der einzelnen Brennereien sollte nach dem am 1. Oktober 1885 produzirten Quantum der-

*) Der Konsum im Gebiete des deutschen Steuervereins beträgt jährlich pr. Kopf 7,7 Liter absoluten Alkohols (Conrad, Jahrbücher, 1887, N. F. XV, 11), ungefähr ebenso viel wie in Rußland, gegen 5 Liter in Frankreich, 3,2 Liter in Großbritannien und Irland, 2,7 Liter in den Vereinigten Staaten. Die Steuer betrug bis 1887 im deutschen Steuergebiet 0,16 Mark pr. Liter, in Frankreich 1,25 Mark, in den Vereinigten Staaten 1,59 Mark, in Rußland 1,20 Mark, in Großbritannien 3,60 Mark. Bei einzelnen Staaten, wie namentlich Frankreich, ist die erhebliche Belastung durch die Oktrois der Gemeinden noch in Betracht zu ziehen.

Digitized by Google

selben normirt werden, im übrigen die Brennerei von obrigkeitlicher Erlaubniß abhängen. Der Ankaufspreis, den die Monopolverwaltung zahlt, sollte („bis auf Weiteres") 30—40 Mk. betragen; der Verkaufspreis des „ordinären Trinkbranntweins" 200—300 Mk. für den Hektoliter reinen Alkohols. Bei einem Konsum von bisher 3 Mill. Hektoliter war hienach, auch bei starker Herabsetzung des Konsums (als Folge der Preiserhöhung) ein großer Ertrag ins Auge gefaßt. Am 1. August 1888 sollte das Monopol in Kraft treten.

Der Entwurf des Bundesrathes erlag indessen dem verbreiteten Widerstande im Reichstage, und jetzt wendete sich die Reform derjenigen Gestalt zu, welche bei der nothgedrungenen Rücksicht auf eine Erhöhung der Einnahmen geboten war, der Fabrikatsteuer, während sie — auch darin der Zuckersteuerreform ähnlich — aus Rücksicht auf die landwirthschaftlichen Produzenten zugleich an der hergebrachten Maischraumsteuer festhielt. Schon um Mitte Mai 1886 wurde dem Reichstage ein Entwurf vorgelegt, der in diesem Sinne ausgearbeitet war, indessen wegen zu hoch gehender finanzieller Ansprüche, wegen zu strenger Kontrolmaßregeln, endlich wegen Nichtbefriedigung der agrarischen Forderungen abgelehnt wurde. Im folgenden Jahr, am 5. Mai 1887, ging ein neuer Entwurf dem Reichstage zu, welcher im Sinne jener Bedenken verändert war, und dieser wurde am 24. Juni 1887 Gesetz*). Dasselbe strebt eine Mehreinnahme von etwa 100 Mill. Mark an.

Die bisherige Maischraumsteuer bleibt danach bestehen; der höhere Ertrag soll durch eine neben der Maischraumsteuer zu erhebende Verbrauchsabgabe erzielt werden, welche mit 0,50 Mark für den Liter reinen Alkohols von einer Gesammtjahresmenge erhoben wird, die auf den Kopf der Bevölkerung 4,5 Liter reinen Alkohol bedingt, während von der darüber hinausgehenden Menge 0,70 Mark gezahlt wird. Sowohl die Jahresmenge als der ermäßigte Satz sind einer in dreijährigen Perioden wiederkehrenden Revision unterworfen**).

Von der Verbrauchsabgabe befreit bleibt solcher Branntwein, welcher entweder ausgeführt wird oder welcher zu anderen Zwecken gebraucht wird als zum Trinken.

---

*) Vgl. darüber Conrad a. a. O., dann J. Wolf, Finanzarchiv, Jahrgang 1888, 245—262. Th. Laves, Jahrbuch für Volkswirthschaft im Deutschen Reich, Jahrgang 1887, 1193—1301. An jedem der drei angeführten Orte ist auch der Wortlaut des Gesetzes zu finden. Dazu L. Kirsch, Das neue Branntweinsteuergesetz, 1887.

**) Für die am 1. April 1887 bereits vorhandenen Brennereien wird die für jede einzelne derselben mit dem niedrigeren Abgabesatze belegte Jahresmenge durch den Durchschnitt aus den Etatsjahren 1879/80 bis 1885/86 ermittelt.

Digitized by Google

§ 419. Die Verbindung der Maischraumsteuer mit der Verbrauchssteuer war aus der Erwägung hervorgegangen, daß eine Erhöhung der ersteren unthunlich sei aus analogen Gründen, wie wir sie bei der Rübenzuckersteuer kennen gelernt haben, daß aber eine gänzliche Aufhebung derselben plötzlich mit derjenigen Einrichtung brechen würde, welcher die Spiritusbrennerei den hauptsächlichen Sporn zu ihrer technischen Blüte verdankt*), und so die darauf hin angelegten Kapitalien entwerthen, den relativen Vorzug des zum Bau der mehlreichen Kartoffeln geeigneten leichten Bodens aufheben würde; was in der Zeit einer landwirthschaftlichen Krisis doppelt beherzigt werden muß.

Die Verbrauchssteuer (Fabrikatsteuer) wird erhoben, sobald der Branntwein in den freien Verkehr tritt; zuvor kann der Brenner sein Produkt in Räumen lagern, welche unter Steuerkontrole stehen und ihm die Möglichkeit geben, die Steuerzahlung hinauszuschieben, welche andererseits die Steuerbehörde von der Ausfuhrvergütung für das ins Ausland gesendete Produkt befreien. Auch die Rektifikation und Likörfabrikation kann unter Steuerkontrole am unversteuerten Spiritus erfolgen.

Dagegen bleibt mit der alten Maischraumsteuer auch die alte Exportbonifikation bestehen im Sinne der oben erörterten Schonung der bestehenden Brennereien. Obwohl bei dem Spiritus nicht ebenso arge Mißbräuche durch die Ausfuhrprämien der verschiedenen Staaten erzeugt sind, wie bei dem Rübenzucker, so sind dieselben doch groß genug**), um auch für diesen Produktionszweig eine endliche Reform wünschenswerth zu machen — so daß die von dem neuen Gesetze verschonten Reste des Alten allmälig wahrscheinlich doch werden Platz machen müssen für eine ausschließliche Verbrauchssteuer (Fabrikatsteuer), vielleicht nach ähnlichen internationalen Vorbereitungen, wie sie neuerdings gegenüber dem Rübenzucker ergriffen worden sind.

Von besonderer Bedeutung ist die Bestimmung des Gesetzes, welche ein gewisses Quantum des produzirten Branntweins mit einem niedrigeren

---

*) Die alte Maischraumsteuer setzt eine Ausbeutung der Maische auf 8 Prozent Alkohol voraus; die durchschnittliche Ausbeute der Kartoffelbrennereien ist aber 9 Prozent und darüber; größere, gut geleitete Brennereien bringen es auf 10, 10½, selbst 11 Prozent. Die Entwicklung der großen Brennereien ergiebt sich aus der Thatsache, daß 1872 im Branntweinsteuergebiet 789 Brennereien mehr als 15 000 Mark Steuer zahlten, aber 1886/87: 1342 (Statist. Jahrb. f. 1888, 41).

**) Der Bruttoertrag der Maischraumsteuer war in den Jahren 1881/82 bis 1886/87 durchschnittlich (bei mäßigen Schwankungen) 64,43 Mill. Mark, die Summe der Rückvergütungen in denselben 6 Jahren durchschnittlich (ebenfalls mit mäßigen Schwankungen) 15,67 Mill. Mark (Statist. Jahrbuch, 1888, 193).

Digitized by Google

Satze der Verbrauchsabgabe belegt*) als den Rest. Die Absicht ist, einen Druck auf die Produktion auszuüben, weil dieselbe seit Jahren unter einer internationalen Ueberproduktion (zu welcher namentlich Rußland beigetragen) leidet, Versuche der Selbsthülfe**) zur Einschränkung der Produktion aber nicht zum Ziele geführt haben. Anlaß dazu war auch die (als Folge der Preiserhöhung erwartete) Verminderung des Bedarfs. Bei dem internationalen Charakter der Angelegenheit kann aber die Einschränkung der deutschen Produktion ein Antrieb zur ferneren Ausdehnung der russischen Produktion und Ausfuhr sein. So daß hier zuletzt nur durch einen internationalen Vertrag zu helfen ist. Unterdessen erscheint die Erleichterung des Steuersatzes für ein gewisses Quantum auch vom finanziellen Standpunkte aus als eine Uebergangsmaßregel, welche den Produzenten eine durch die Umstände begründete Erleichterung bringen will.

Der Zollsatz ist für ausländischen Branntwein auf 180 Mark pro 100 Kilogr. erhöht, für Cognak, Rum und Arak in Fässern nur auf 125 Mark.

Eine wesentliche Neuerung des Gesetzes ist die Aufnahme solcher Bestimmungen, welche den Beitritt der bisher zur Branntweinsteuergemeinschaft nicht gehörenden drei süddeutschen Staaten (Bayern, Württemberg, Baden) erleichtern, der alsbald wirklich erfolgt ist. Den Produzenten in diesen Staaten kommt es zu Gute, daß bei der geringeren Ausdehnung ihrer Branntweinproduktion die Höhe von 3 Liter (pro Kopf ihrer Bevölkerung) als Grenze für Gewährung des niedrigeren Steuersatzes eine reichliche, das Gesammtprodukt (zum Theil mehr als das)

*) Nimmt man das Gesammtjahresprodukt der letzten Jahre auf 480 Mill. Liter an, so würde das mit dem niedrigeren Satze bedachte Quantum = 215 Mill. Liter erheblich weniger als die Hälfte sein.

**) Ein interessantes derartiges Beispiel weist neuerdings die Union von Amerika auf in der Koalition der Destillateure zur Einschränkung der Produktion, welche auf die Anfänge der Branntweinsteuer in der Union zurückgeht und auf die dadurch herbeigeführten Anlässe zur Ueberproduktion. Die erste Steuer wird im Jahre 1862 aus Anlaß des Bürgerkrieges aufgelegt (zuvor hatte jeweilen nur auf kurze Zeit, am Ende des 18. Jahrhunderts und in den Kriegsjahren 1813—1817, eine solche Steuer bestanden) und unter dem Drucke des Kriegsbedarfes schnell gesteigert (von 20 Cents für die Gallone bis auf 2 Dollars, das Zehnfache, am 1. Januar 1865); die dadurch hervorgerufene Ueberspekulation führte schon 1870/71 zu einem Uebereinkommen der Destillateure behufs Einschränkung ihrer Produktion auf zwei Fünftel. In verschiedenen Phasen haben sich diese Bemühungen der Selbsthülfe fortgesetzt und erfolgreich konsolidirt bis in die allerneueste Zeit (vgl. The development of the Whiskey Trust, von J. W. Jenks, in der New-Yorker Zeitschrift Political Science Quarterly, 1889, vol. IV, p. 296—319).

Digitized by Google

unter die Vortheile des niedrigeren Steuersatzes stellende ist*). Den Finanzen dieser Staaten kommt es zu Gute, daß trotz des geringeren Verbrauchs von Branntwein bei ihrer Bevölkerung sie jetzt an der Gemeinschaft der matricularmäßig zu vertheilenden Einnahmen aus der Verbrauchsabgabe theilnehmen.

Am 1. October 1887 ist das neue Gesetz in Kraft getreten. Der Ertrag der neuen Steuer ist unterdessen hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Im ersten Jahre (1. Oktober 1887 bis 30. September 1888) betrug derselbe**)

86,44 Mill. Mark,
die Nachsteuer 26,14 „ „ (871 450 Hektoliter zu 30 Mark),
112,58 Mill. Mark.

Für das Etatsjahr 1888—89 wurde eine Einnahme von 122 Mill. veranschlagt. Dieser selbe Betrag ist auch in den Voranschlag für 1889—90 wieder eingesetzt. Hiezu treten 2 Mill. aus den am 15. Oktober 1888 in die Zollinie eingeschlossenen Gebietstheilen (Hamburg und Bremen). Abzuziehen sind 15 Proz. für Erhebungskosten. Die Materialsteuer ist auf netto 24,7 Mill. veranschlagt***). Also im Ganzen 135,33 Mill.

Die wirklichen Einnahmen aus der Verbrauchsabgabe im Jahre 1888—89 sind abermals bedeutend hinter dem Anschlage zurückgeblieben (weniger 36,5 Mill. Mark), aus Gründen, die theils in den reichlichen Vorräthen, theils in dem Rückgange des Konsums liegen mögen.

§ 420. Die Besteuerung des Bieres hat sich ähnlich wie die Besteuerung des Branntweins im Anschlusse an die preußische Besteuerung (§ 272) durch Vereinigung der norddeutschen Staaten zu einer Brausteuergemeinschaft entwickelt. Am 3. Dezember 1867 umfaßte dieselbe sämmtliche innerhalb der Zollinie liegenden Gebiete des Norddeutschen Bundes, mit Ausnahme des Theiles von Hessen, welcher alsbald (1. Januar 1868) nebst dem südlichen Hessen (1. Juli 1869) ebenfalls hinzutrat. Verschieden von der Branntweinsteuergemeinschaft blieb Elsaß-Lothringen davon ausgeschlossen, so daß vier Staaten des Reiches (Bayern, Würt-

*) Württemberg steht danach eine Produktion von 58 350 Hektoliter mit dem ermäßigten Steuersatze zu; thatsächlich betrug seine Produktion 1886/87 nur 16 500 Hektoliter (2 Mill. Bevölkerung).

**) Anlage XIV zum Reichshaushaltsetat für das Jahr 1889/90, S. 26 ff.

***) 35 Mill. Mark brutto, ab 5 Mill. Ausfuhrvergütung und 5 1/4 Mill. (15 Prozent) Erhebungskosten.

Digitized by Google

temberg, Baden, Elaß-Lothringen) außerhalb der Brausteuergemeinschaft liegen.

Uebereinstimmende Vorschriften sind durch das Reichsgesetz vom 31. Mai 1872 erlassen, welches am 1. Januar 1873 in Kraft getreten ist*). Die Steuer wird vom Nettogewicht der zur Bierbereitung verwendeten Materialien erhoben und zwar zu 4 Mark für 100 Kilogr. Getreide, Reis und grüne Stärke (6 Mark für Stärke, Stärkemehl, Stärkegummi und Syrup, 8 Mark für Zucker und andere Malzsurrogate). Vor dem 1. Januar 1873 war nur das zum Bierbrauen verwendete Malz- oder Getreideschrot und zwar meist zu 4 Mark für 100 Kilogr. steuerpflichtig, dagegen die Malzsurrogate waren steuerfrei**). Die bestehende Steuerpflicht erstreckt sich nicht auf die Bereitung von Bier als Haustrunk für den Bedarf der eigenen Haushaltung, wenn diese nicht mehr als zehn erwachsene Personen umfaßt. Vom ausländischen Bier wird ein Zoll von 4 Mark für 100 Kilogr. erhoben; die Uebergangsabgabe aus den süddeutschen Staaten beträgt 2 Mark für 1 Hektoliter; bei der Ausfuhr wird 1 Mark für 1 Hektoliter zurückvergütet.

Der Nettoertrag der Steuer (einschließlich des Zolles) beträgt

1870 : 11,14 Mill.
1872 : 14,44 „
1873 : 17,19 „
1883/4 : 20,80 „
1886/7 : 24,00 „ ***);

auf den Kopf der Bevölkerung kommt ein Steuerertrag, der in den Jahren 1870—1886/7 von 0,37 Mark auf 0,67 Mark gewachsen ist, während der Ertrag pro Hektoliter ungefähr gleichmäßig 0,83—84 Mark gewesen ist. Der Bierverbrauch hat sich in diesem Zeitraum verdoppelt, der Verbrauch von eingeführtem, zumal bayerischem Bier, hat sich ver-

*) Kindervater, Die Reform der Bierbesteuerung im Deutschen Reich, Finanzarchiv, 1887, 569—712.

**) Im Etatsjahre 1887/88 wurden versteuert: 5 354 779 Doppelzentner Gerstenmalz, 148 385 Doppelzentner Weizenmalz, 739 sonstiges Getreide, 9684 Reis, 3 Stärkemehl, 25 434 Zucker, 2358 Syrup, 5833 sonstige Surrogate.

***) Der Bruttoertrag war in denselben Jahren und zwar:

	der Brausteuer:	des Eingangszolls:	der Uebergangsabgabe:	zusammen:
1870:	10,51 Mill.	0,23 Mill.	0,46 Mill.	11,20 Mill.
1872:	13,57 „	0,26 „	0,70 „	14,53 „
1873:	16,10 „	0,34 „	0,86 „	17,30 „
1883/84:	19,15 „	0,52 „	1,59 „	21,26 „
1886/87:	21,59 „	0,62 „	2,25 „	24,26 „

Digitized by Google

fünffacht, es liefert jetzt 11,7 Proz. des Steuerertrages, während es 1870 nur 6,1 Proz. lieferte.

Abgesehen von den Ergänzungen, welche das Gesetz von 1872 gebracht hat, ist der Satz derselbe heute wie in dem preußischen Gesetze von 1819; der Bierverbrauch war damals gering; in den Jahren 1833—38 kamen blos ($1\frac{1}{4}$ Mill. Thaler auf $13\frac{1}{2}$—14 Mill. Bevölkerung) 0,27 Mark Steuerertrag auf den Kopf der preußischen Bevölkerung.

Aber die Höhe der Steuer ist, schon in Erwägung der Thatsache, daß sie seit 70 Jahren unverändert geblieben, eine dürftige; in Bayern trug der Hektoliter Bier (1886) 2,64 Mark, in Württemberg 2,44 Mark, in Elsaß-Lothringen 2,22 Mark gegen 0,81 im Reichsbrausteuergebiet. Die Steuereinnahme für den Kopf ist in Bayern (1886) 5,63 Mark, in Württemberg 4,06 Mark, in Baden 2,69 Mark, in Elsaß-Lothringen 1,09 Mark. Im ganzen Brausteuergebiet ist demzufolge die Einnahme erheblich geringer als in Bayern allein (1886 : 30,67 Mill. Mark). Ziehen wir Großbritannien zur Vergleichung heran, so trägt die Biersteuer dort (ohne Rücksicht auf den Antheil der Licences) im Finanzjahr 1887/88 : 4,73 Mark auf den Kopf (8,71 Mill. Pfd. St.)

§ 421. Nachdem die Erhöhung der Branntweinsteuer im Reiche erfolgt ist, sind die Bedenken beseitigt, welche aus der Erhöhung der Biersteuer einen Druck auf die Zunahme des Branntweinkonsums herleiteten.

Die Schwierigkeiten einer Erhöhung der Brausteuer, die auf Seiten der Produktion liegen, sind jedenfalls nicht annähernd so große wie bei der Branntweinsteuer oder der Zuckersteuer; namentlich ist von einer Krisis, wie bei diesen, nicht die Rede, welche einer Reform im Wege stünde; es ist vielmehr bis jetzt unwandelbar einer der blühendsten Industriezweige gewesen*). Allerdings ist nicht ausgeschlossen, daß man, falls man nur hinreichend lange abwartet, auch hier den Augenblick einer Krisis gekommen findet, wenn man endlich daran geht, die Steuer zu erhöhen.

Eine weitere Aufgabe der Reform liegt in der herzustellenden Gemeinschaft des ganzen Reichsgebietes auch für die Biersteuer, gleichsam die letzte Etappe der Einheit und Freiheit des deutschen Wirth-

*) Von 38 Brauerei-Aktiengesellschaften, deren Antheile auf dem Kurszettel der Berliner Börse notirt werden, sind etwa 30 in der Lage, eine Dividende von 6 Prozent und mehr zu zahlen, davon 11 mehr als 10 Prozent, 2 geben 15 Prozent, 1 gibt 25, 1 gibt 27, endlich 1 gibt 55 Prozent. Vgl. Nationalzeitung vom 7. Juni 1889.

Digitized by Google

schaftsgebietes. Nachdem die neue Gesetzgebung über die Branntweinbesteuerung einen Schritt in dieser Richtung gethan und zwar einen solchen, welcher finanziell den süddeutschen Staaten vom Norden her ein Geschenk entgegenbringt im Interesse der Einheit, ist zu hoffen, daß auch die Stunde nicht ferne sei, wo vom Süden her ein Opfer nach dem Norden hin gebracht werde im Dienste desselben nationalen Interesses. Bereits bei den Berathungen, welche in den Jahren 1848 und 1849 auf Anregung des deutschen Reichsministeriums des Handels über die Herstellung eines einheitlichen Zoll- und Handelsgebietes für das Deutsche Reich stattfanden, wurde anerkannt, daß eine völlige Verkehrsfreiheit nur dann zu ermöglichen sei, wenn die Verschiedenheit der Produktionssteuer auf Branntwein und Bier beseitigt würde.

Im Jahre 1879 und seitdem wiederholt ist seitens der Bundesregierungen dem Reichstage ein Gesetzentwurf vorgelegt worden, welcher diese Gemeinschaft herstellen wollte, ohne bisher zur Annahme zu gelangen. Derselbe giebt die in Preußen und der norddeutschen Biersteuergemeinschaft herkömmliche Besteuerungsform der Einmaischung auf und setzt die in Bayern und Württemberg herrschende Besteuerungsweise der Vermahlung an die Stelle. Zweifel über die Zweckmäßigkeit*) dieser Reform sind entstanden theils aus der Erwägung, daß in dieser Form nicht, wie man anzunehmen geneigt war, der Grund des höheren Steuerertrages der süddeutschen Staaten liege; theils aus der Erkenntniß, daß die in Süddeutschland übliche Steuerform ausschließlich bei dem Großbetriebe vortheilhaft sei, welcher in Süddeutschland vorherrscht, während in Norddeutschland der Kleinbetrieb im Vordergrund steht**).

*) Ueber die Technik der Erhebungsformen vgl. Kirsch, Finanzarchiv, 1887, S. 570 ff. Ferner Boccius, Zur Reform der Bierbesteuerung, Hirth's Annalen des Deutschen Reichs, 1876. Ueber die Versuche der Braustеuerreform in Baden vgl. Finanzarchiv, 1884, 844—875, 351—375.

**) Im Braustеuergebiet gab es 1886/87: 9708 Brauereien, darunter 8690 gewerbliche. Allerdings ist die Gesammtzahl zurückgegangen (1872: 14,157), während die Produktion gestiegen ist von 16,1 Mill. Hektoliter (1872) auf 26,56 Mill. Hektoliter. Davon entrichteten

Steuer	unter 15	Mark	1293
„	15— 60	„	837
„	60— 300	„	2038
„	300— 600	„	1330
„	600— 1500	„	1800
„	1500— 6000	„	1697
„	6000—15000	„	450
„	über 15000	„	261

Digitized by Google

§ 422. Die Besteuerung des Salzes ist bereits in der historischen Darstellung (§ 287) bis zu demjenigen Punkte geführt worden, auf welchem sie heute steht, weil seit Herstellung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches eine Aenderung in dieser Gesetzgebung nicht erfolgt ist, abgesehen von der Bestimmung des Zolltarifgesetzes vom 15. Juli 1879, daß Salz, welches nicht seewärts eingeht, einen Zoll von 12,80 Mark zu tragen hat (statt des im Uebrigen festgehaltenen Zoll- und Steuersatzes von 12 Mark, den die Uebereinkunft vom 8. Mai 1867 am 1. Januar 1868 eingeführt hatte).

Der Steuerertrag ist mit dem Anwachsen der Bevölkerung Hand in Hand gegangen; er beträgt in den letzten Jahren ebenso wie 1868—70 durchschnittlich 0,93 Mark pro Kopf (1886/87 : 42,76 Mill. Mark). Der Bedarf ist in dem letzten Jahrzehnt fortschreitend durch die inländische Industrie gedeckt worden, so daß jetzt nur etwa 6 Proz. der Einnahme durch den Einfuhrzoll aufkommen, gegen 14 Proz. im Jahre 1876*).

Es giebt Einrichtungen, welche die Zähigkeit der alten Gewöhnung mit großem Erfolge den unwiderleglichen Gründen der Reform entgegensetzen; sind sie dann endlich gefallen, so wagt Niemand, am wenigsten die gesinnungsvollen Realisten, ein Wort für sie zu sagen. Mit dem Regal der Spielbanken haben wir das in Deutschland erlebt, mit den Staatslotterien werden wir das erleben; mit der Salzsteuer hat man es in Großbritannien erlebt.

Die finanzielle Knappheit, der Mangel an durchgreifenden und ergiebigen Finanzreformen hat bisher die Salzsteuer im Deutschen Reiche unentbehrlich erscheinen lassen. Bei reichlicher Belastung des Verbrauchs an Branntwein, Bier, Zucker, Kaffee dürfte sie das unmöglich auf die Dauer sein. Sie ist nicht unbedingt verwerflich, wie der Radikalismus behauptet; sie ist eine bessere Kopfsteuer als die preußische Klassensteuer in ihren unteren Stufen, weil sie weniger drückt als diese; auch zeigt uns das Beispiel der Schweizer Kantone, daß dieselben mit großer Mehrzahl an Form und Inhalt des herkömmlichen Salzmonopols festhalten, ja in der Volksabstimmung sich gegen Aenderungen ausdrücklich erklären.

Nicht diese Steuer an sich, aber ihre Verhältnißmäßigkeit im Zusammenhange des ganzen Steuersystems ist es, worauf es ankommt. Die Abwägung der Last, welche zufolge der gesammten Verbrauchs-

---

*) 1886/87: 40,21 Mill. Mark Salzsteuer, 2,55 Mill. Mark Salzzoll
1876: 33,77 „ „ „ 5,78 „ „ „
Die Salzgewinnung im Deutschen Reiche ist von 505,470 Tonnen im Jahre 1872 auf 928,773 Tonnen im Etatsjahre 1886/87 gestiegen (Statist. Jahrbuch, 1888, 34).

Digitized by Google

belastung auf die unteren Klassen fällt, welche bei jeder ergiebigen Steuerreform in den gewohnten brauchbaren Bahnen nothwendiger Weise immer größer wird, muß endlich dahin führen, auf die Salzsteuer im Reiche verzichten zu sollen, wie man alsdann darauf wird verzichten können.

§ 423. Wir heben als letzten Gegenstand der Verbrauchsbesteuerung im Reiche die Spielkarten hervor.

Durch Reichsgesetz vom 3. Juli 1878 wurde mit dem 1. Januar 1879 unter Aufhebung sämmtlicher in den einzelnen deutschen Staaten bis dahin von Spielkarten erhobenen Landessteuern für das ganze Gebiet des Deutschen Reiches eine einheitliche Spielkarten-(Stempel-)Abgabe eingeführt, deren Ertrag in die Reichskasse fließt. Befreit von dieser Abgabe sind nur solche Karten, welche unter amtlicher Kontrole in das Ausland ausgeführt werden. Die Abgabe beträgt 0,30 Mark für jedes Spiel von 36 oder weniger Blättern, und 0,50 Mark für jedes andere Spiel; der Einfuhrzoll beträgt 60 Mark für 100 Kilogramm Bruttogewicht.

Der Steuerertrag war in den 8 Etatsjahren 1879/80 bis 1887/88 durchschnittlich 1,1 Mill. Mark (auf den Kopf 2,4 Pfennig).

III. Die Verkehrssteuern.

§ 424. Die Besteuerung der Wechsel mittelst einer Stempelabgabe für Rechnung des Bundes erfolgte durch Gesetz des Norddeutschen Bundes vom 10. Juli 1869, welches vom 1. Januar 1870 in Wirksamkeit trat, alsdann durch die Verträge vom 15. und 25. November 1870 vom 1. Januar 1871 ab auf Württemberg, Baden, Südhessen und Hohenzollern, vom 1. Juli 1871 ab auf Bayern und am 15. August 1871 auf Elsaß-Lothringen ausgedehnt wurde.

Der Abgabe unterliegen gezogene und eigene Wechsel, mit Ausnahme der vom Auslande auf das Ausland gezogenen, nur im Auslande zahlbaren, und der vom Inlande auf das Ausland gezogenen, nur im Auslande zahlbaren (auf Sicht). Die Stempelabgabe, welche in Form eines zu dem Wechsel verwendeten Stempelblanketts oder einer Stempelmarke entrichtet wird, betrug bis zum 1. Juli 1879 bei Summen von 150 Mark und weniger

Digitized by Google

0,10 Mark, bei 150—300 Mark 0,15 Mark, von da ab für je 300 Mark mehr 0,15 Mark. Durch Gesetz vom 4. Juni 1879 ist die Skala anders eingerichtet: bis 200 Mark 0,10 Mark, 200—400 Mark 0,20 Mark, 400—600 Mark 0,30 Mark, 600—800 Mark 0,40 Mark, 800—1000 Mark 0,50 Mark, dann von jedem ferneren angefangenen Tausend Mark 0,50 Mark mehr.

Bereits vor dem Gesetze von 1879 hatte sich hinsichtlich der Verwendung des Wechselsteuerertrags eine Entwicklung in zentralistischer Richtung vollzogen, indem bis Ende 1871 von der jährlichen Einnahme dem einzelnen Staate 36 Proz. der in seinem Gebiete debitirten Wechselstempelmarken und Blanketts belassen wurden, bis Ende 1873 noch 24 Proz., bis Ende 1875 der Betrag von 12 Proz.; seitdem nur noch 2 Proz.

Die Gesammteinnahme betrug in den Jahren

1873:	7,85	Mill.	Mark
1874:	7,04	„	„
1875:	7,21	„	„
1878/9:	6,13	„	„
1884/5:	6,78	„	„
1886/7:	6,58	„	„
Etat 1888/9:	6,66	„	„
Etat 1889/90:	6,65	„	„

§ 425. In der Richtung der Wechselstempelsteuer, zum Theil nach dem Vorbilde der westeuropäischen Staaten, ist die Reichsgesetzgebung auf dem Gebiete der Verkehrssteuern durch das Gesetz vom 1. Juli 1881 weiter gegangen.

Für die Reichskasse erhoben, aber an die einzelnen Staaten nach dem Maaßstabe der Bevölkerung zu vertheilen, besteht seit 1. Oktober 1881 eine Abgabe von folgenden Urkunden:

1) Aktien und Schuldverschreibungen, die für den Handelsverkehr bestimmt sind, wenn sie innerhalb des Reichsgebietes ausgehändigt, veräußert oder verpfändet werden; die Aktien zahlen 5 ‰ des Nennwerthes, die Schuldverschreibungen 1—2 ‰ (je nachdem sie inländische sind oder nicht); befreit sind die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes ausgegebenen inländischen Werthpapiere, ferner die Schuldverschreibungen des Reichs und der Bundesstaaten, sowie die bereits durch Reichsgesetz*) vom 8. Juli 1871 getroffenen ausländischen Prämienpapiere;

*) Seiner Absicht nach nicht ein finanzielles, sondern ein wirthschaftspolitisches Gesetz zur Beschränkung des Verkehrs und der Geldanlage in Prämienanleihen. Die

Digitized by Google

2) Schlußnoten über den Abschluß eines Kauf- oder Lieferungsgeschäftes, welches Banknoten, Wechsel, Werthpapiere, fungible Sachen zum Gegenstande hat; sie zahlen 20 Pfennig für Baarkäufe, 1 Mark für Lieferungskäufe;

3) Rechnungen über derartige Geschäfte; welche 20 Pfennig zahlen;

4) Lotterielooſe, welche 5 Proz. des Betrags zahlen, mit Befreiung der zu mildthätigen Zwecken genehmigten Ausspielungen.

Dieses Gesetz ist das Ergebniß von Bestrebungen, welche während einer Reihe von Jahren, vorzugsweise von agrarischer Seite her, zur Heranziehung des „mobilen Kapitals" und damit zur Ausgleichung der (wie behauptet wurde) einseitigen Belastung des unbeweglichen Vermögens sich geltend gemacht hatten*), theilweise mit Recht.

Der Reichstag hatte sich 1869, 1871, 1875, 1878 mit Vorlagen einer Börsensteuer beschäftigt, welche indessen immer abgelehnt wurden. Erst die Strömung, welche seitdem einsetzte, war diesem Gesetze günstiger. Die Vorlage des Bundesrathes vom 12. April 1880, zunächst nicht einmal zur Kommissionsberathung im Reichstage gelangt, wurde endlich, als sie im folgenden Jahre wiederholt wurde, Reichsgesetz. Zu Hülfe kam der Annahme derselben der (partikularistische) Gesichtspunkt, daß der Ertrag der neuen Steuer an die Einzelstaaten vertheilt werden sollte.

§ 426. Schon im folgenden Jahre indessen zeigte sich im Schooße des Reichstags, daß die Förderer des Gesetzes mit dem Erreichten nicht zufrieden waren, indem sie zur Ergänzung der mäßigen Abgaben des Gesetzes scharfe Maßregeln und prozentuale Aufschläge für die eigentlichen Börsengeschäfte (Differenzgeschäfte) forderten. Der Kampf gegen die „Börse" trat immer deutlicher als treibendes Moment der „Börsensteuer" hervor. Die Bundesregierungen gaben diesen Wünschen nach in dem neuen Entwurfe des Jahres 1883/84, dessen hauptsächlicher Gedanke — Umsatzsteuer auf Grund von öffentlicher Kontrole der Börsenumsätze — indessen aufgegeben werden mußte. Eine überraschende Einseitigkeit in der Anwendung von scharfen Maaßregeln zur Aufdeckung steuerpflichtiger Thatsachen, von Maaßregeln, welche wohl in Verbindung mit gleichartigen

---

Stempelabgabe beträgt 0,50 Mark bei Stücken bis zu 300 Mark Nennwerth, 1 Mark bei größeren Stücken. Vgl. von Holtzendorff, Jahrbuch für Gesetzgebung u. s. w. des Deutschen Reichs, 1. Jahrgang, 1871, 267.

*) Grimm, Das Börsensteuergesetz, Finanzarchiv 1885, 1115—1179. R. Friedberg, Conrad's Jahrbücher, N. F. XI, 33—56, 1885.

Digitized by Google

Einrichtungen für die Gesammtheit der Steuerpflichtigen und ihres wirthschaftlichen Berufslebens angemessen, ja erwünscht scheinen konnten, indessen in ihrem weiten Abstande von den Bestimmungen, etwa des preußischen Einkommensteuergesetzes, welche jedes „lästige Eindringen" in die privaten Vermögensverhältnisse vermieden sehen wollen, als eine Strafe für diese besonderen Erwerbskreise erscheinen mußten, eben dadurch sich als Ergebniß von Einflüssen enthüllten, die in einer entgegengesetzten Partei des Erwerbslebens, nicht aber in einer Staatsregierung oder Reichsregierung Raum finden durften.

Verkehrte Vorstellungen von dem Wesen der Grundrente hatten einstmals Steuertheorien veranlaßt, welche die Gesammtheit der Steuern auf die Grundeigenthümer legen wollten. Verkehrte Vorstellungen von der wirthschaftlichen Bedeutung der Börse, Unkenntniß der dazu nothwendiger Weise gehörigen Technik der Börsengeschäfte, hatten jetzt Anschauungen befördert, welche alle Waffen für erlaubt hielten, um den Börsengewinnen beizukommen. Das hiebei zu Grunde liegende unklare, aber richtige Gefühl, welches beständig Technisches mit Ethischem verwechselt, war in der Steuerpolitik vollends auf falschen Wegen, weil es das ethische Bedürfniß (welches überhaupt nur auf dem Boden richtiger Erkenntniß der Technik zu befriedigen ist) durch eine als Zuchtruthe dienende Steuer befriedigen wollte, sehr im Gegensatze zu der mißbräuchlichen Milde, welche in der sonstigen Verwaltung des Steuerwesens geübt zu werden pflegt. Kenntniß der Börsengeschäfte, eine darauf ruhende Reform der Börsenorganisation einerseits, steuerpolitische Maaßnahmen andererseits waren hier und sind hier zunächst auseinander zu halten. Die steuerpolitischen Maaßnahmen sind in denjenigen Formen zu treffen, welche nach dem Geiste der sonstigen Steuergesetzgebung und Steuerverwaltung überhaupt angemessen und durchführbar erscheinen. Ein Gemisch von drakonischen Eingriffen in das Erwerbsleben, welche das Verbrechen einer unverstandenen Erwerbsweise theils entlarven, theils bestrafen, theils verhindern wollen, kann aber nur die Folge sein von einem Gemisch unklarer Vorstellungen, auf deren Grunde klar nichts ist, als der Instinkt der feindlichen Erwerbsklasse.

§ 427. Während die wirkliche Steuerfähigkeit der „Börse" auf anderen Wegen zu fassen ist*), sind auf diesem Wege verständiger Weise

*) Mein Vorschlag (Conrad's Jahrbücher, 1885, Neue Folge X, 24) einer kontingentirten Besteuerung der Börsengewinne, formell einer Analogie der preußischen

Digitized by Google

nur geringe Erfolge möglich. Das Gesetz vom 29. Mai 1885 führte den Schlußnotenzwang ein, daneben einen nach dem Werthe des Objektes abgestuften mäßigen Stempelsatz (für Werthpapiere 1/10 vom Tausend, für börsenmäßig gehandelte Waaren 2/10 vom Tausend), welcher geringfügig genug ist, um die seitens der Börsenkreise behauptete Gefahr für die Börsengeschäfte auszuschließen. Die Kontrolen des neuen Gesetzes sind entsprechend bescheidene; man hat sich darauf beschränkt, zu bestimmen, daß die Schlußnoten, nach der Zeitfolge numerirt, fünf Jahre lang aufzubewahren sind. Revisionsbefugnisse stehen der Steuerbehörde aber nur in sehr geringem Maaße zu.

Die Mäßigkeit des finanziellen Erfolges entspricht dem Charakter dieser Reform. Der Ertrag war

	1882/83:	2,34	Mill. Mark
	1884/85:	2,36	„ „
	1886/87:	7,94	„ „
Etat	1888/89:	7,55	„ „
Etat	1889/90:	8,23	„ „

Die von der Reform des Jahres 1885 unberührt gebliebene Besteuerung der Werthpapiere hat

	1882/83:	3,20	Mill. Mark
	1884/85:	5,41	„ „
	1886/87:	4,95	„ „
Etat	1888/89:	4,69	„ „
Etat	1889/90:	4,49	„ „

ergeben. Ganz neuerdings hat bei lebhaftem Aufschwunge des Börsenverkehrs eine stärkere Zunahme dieser Arten von Einnahmen stattgefunden.

Die Steuer für Kauf- und sonstige Anschaffungsgeschäfte brachte:

	im Mai		vom 1. April bis Ende Mai	
	1889	1888	1889	1888
Mark	1 486 358	789 520	2 798 283	1 516 651.

Der Effektenstempel brachte

Mark	1 420 221	476 217	2 804 898	959 700.

Die durch Gesetz von 1881 eingeführte (bisher unveränderte) Besteuerung der Lotterielooſe hat seit 1882/83 einen mäßig zunehmenden Ertrag geliefert, und zwar:

Gewerbesteuer, materiell einer Analogie zur Erbschaftssteuer, ist ein Jahr später im österreichischen Reichsrathe wiederholt worden (vgl. Norddeutsche Allg. Zeitung vom 12. März 1886).

Digitized by Google

1882/83: 5,80 Mill. Mark (wovon 0,48 von Privatlotterien)
1886/87: 6,90 „ „ („ 0,77 „ „)
Etat 1888/89: 7,45 „ „ („ 0,66 „ „)
„ 1889/90: 7,24 „ „ („ 0,62 „ „).

Diese letztere Steuer (ziemlich äußerlich mit den beiden andern Kategorien desselben Gesetzes verbunden) ist technisch die bequemste und geschmeidigste. Sie könnte, wenn die Reichsgesetzgebung das Herz faßte, die Thorheit des Lotteriespiels viel stärker zu besteuern, ebenso leicht erhoben werden und von entsprechender Ergiebigkeit sein. Vielleicht wäre eine solche Steuerschraube dienlich, um in den Kreisen des Publikums selbst die wünschenswerthe Reaktion hervorzurufen, für welche in den Kreisen der Staats- und Reichsgesetzgebung noch keine Aussicht vorhanden zu sein scheint (§ 291).

IV. Die Post- und Telegraphenverwaltung.

§ 428. Die historische Darstellung der preußischen Post und ihrer Ueberleitung zur deutschen Reichspost ist an ihrem Orte bis zur Schwelle der Gegenwart geführt worden (§§ 294—296).

Wir können daher an dieser Stelle unmittelbar uns der finanziellen Bedeutung der Post für die Reichsfinanzen der Gegenwart zuwenden.

Der Ausgangspunkt dafür ist die Aufklärung eines verbreiteten Mißverständnisses über die thatsächliche Stellung der Postverwaltung zu den Reichseinnahmen, — eines Mißverständnisses, welches dann seinerseits die Voraussetzung für verbreitete Ansprüche wird, die für die Reichsfinanzen nicht gleichgültig bleiben können, wenn sie Gehör finden.

Dieses Mißverständniß wird durch die amtlichen Zahlen selber jahraus jahrein befördert, indem dieselben (äußerlich vollkommen korrekt) bei den Uneingeweihten den Eindruck erwecken, daß es der Reichspostverwaltung gelungen sei, trotz vielfältigem Entgegenkommen in der Richtung niedriger Portotarife für Briefe, Drucksachen, Päckereien u. s. w. fortschreitende Ueberschüsse an die Reichskasse abzuführen*), daß also jene

*) Post- und Telegraphenverwaltung in den Jahren
1873: 8,96 Mill. Mark
1879/80: 17,50 „ „
1886/87: 27,69 „ „

Digitized by Google

Interessenharmonie, die wir kennen (§ 295), auf glückliche Weise hier experimentell bestätigt sei. Dieses Mißverständniß ist durch die Vertreter der Reichsregierung im Reichstage u. s. w. zum mindesten nicht beseitigt worden.

Die praktische Folge davon ist namentlich die gewesen, daß aus Interessentenkreisen beständig neue Zumuthungen an die Reichspostverwaltung und Reichsgesetzgebung gelangt sind, welche entweder von diesem Quell wachsender Ueberschüsse noch stärkere Kraftproben verlangen, oder — sollte die Kraft versagen — aus den großen Ueberschüssen für „gemeinnützige" Zwecke ein Opfer wünschen. Da wünscht eine Handelskammer das Porto der Drucksachen ermäßigt zu sehen, oder eine andere Handelskammer verlangt Erhöhung des für das einfache Porto zulässigen Briefgewichts und ähnliches mehr. Das Geschäfts-Reklamewesen hat bereits ein solches Entgegenkommen gefunden, daß die Wünsche einigermaßen gesättigt scheinen; ähnlich vollends der Päckereiverkehr.

Das Mißverständniß beruht darauf, daß — nach den englischen Beförderungskosten berechnet — der Ueberschuß der Reichspostverwaltung in dem Betrage aufgeht, welchen dieselbe laut dem Reichsgesetze vom 20. Dezember 1875 durch unentgeltliche Beförderung auf den Eisenbahnen genießt (§ 296). Es ist also ein erheblicher Ueberschuß der Postverwaltung zwar im rechtlichen*) Sinne vorhanden, nicht aber im wirthschaftlichen Sinne, das heißt in derjenigen Bedeutung, auf welche es ankommt, wenn, sei es jenes Idol der Interessenharmonie, sei es die „Gemeinnützigkeit" der durch die Postverwaltung gebrachten Opfer zur Erörterung steht.

Im letzteren Jahre betrugen die Einnahmen 179,85 Mill. Mark
„ Ausgaben 152,16 „ „

Man berechnet außerdem die unentgoltene Leistung der Post für die Reichskorrespondenz auf jährlich 8 Mill. Mark (von Stephan, Deutscher Reichstag, 25. November 1885).

*) Der historische Ursprung, aus welchem das Recht der Reichspost gegenüber den Eisenbahnen hervorgegangen ist, beweist nichts, was zur Sache gehört, obwohl sich der Vertreter der Reichspostverwaltung im deutschen Reichstage (18. Januar 1886) darauf berufen hat. Er beweist nur, was sich von selbst versteht, den irgendwie gerechtfertigten Erwerb dieses Rechts. In anderen Ländern (Großbritannien, Frankreich) hat man bekanntlich auf das Aequivalent (das Monopol der Beförderung von Passagieren durch die Postkutschen, welchen die Eisenbahnen siegreiche Konkurrenz machten) ohne jede Entschädigung zu Gunsten des Privatbetriebes verzichtet; man hat in England 1779 das Monopol der Fahrpost, 1838 die Fahrpost selber aufgehoben, in Frankreich im Jahre XIII der Republik die Fahrpost ganz aufgehoben (Sax, Verkehrsmittel I, 332, 327).

Digitized by Google

§ 429. Aus wirthschaftlichem Standpunkte ist zunächst die thatsächliche Unterscheidung zwischen einem Postüberschusse und einer unentgeltlichen Leistung der Eisenbahnen (vorzugsweise der preußischen Staatsbahnen)*) hervorzuheben. Dadurch wird die Frage nach der finanziellen Würdigung dieses Ueberschusses für eine Betrachtung, welche sich nicht mit der äußeren Thatsache des positiven Rechts begnügen will, dahin verlegt, wo die Ueberschüsse der Eisenbahnverwaltung erörtert werden, sofern dieselben der Staatsbahnverwaltung entspringen. In einer solchen Erörterung kommt es darauf an, die Gerechtigkeit dieser Ueberschüsse in dem Zusammenhange des gesammten Staatsbahnbetriebes und des Steuersystems abzuwägen. Sind es dagegen Privateisenbahnunternehmungen, welche jene unentgeltliche Last für die Postverwaltung tragen, so liegt der Fall einer Besteuerung in naturaler Form vor, und es sind abermals öffentliche Mittel, deren Verwendung sich vor dem Gesammtaufwand des öffentlichen Haushalts zu verantworten hat.

Hiedurch ist der Irrthum abgewiesen, als ob es sich um eine Angelegenheit der Postverwaltung für sich handelt, als ob eine Liberalität ihres Betriebes durch den aus diesem Betriebe hervorgegangenen Ueberfluß gerechtfertigt wäre. Sie besitzt nichts und hat daher auch nichts zu verschenken.

Es kommt aber zweitens darauf an, über die Stellung der Post (und der öffentlichen Verkehrsanstalten überhaupt) im Staatshaushalt sich klar zu werden**).

Die einseitig fiskalische Auffassung der Post hat, wie wir wissen, schon im vorigen Jahrhundert mit einer ebenso einseitigen Auffassung entgegengesetzter Art abgewechselt. Die Aufklärung (Justi u. s. w.) bekämpfte die Fiskalität des alten Staats und seiner Regalität, die französische Revolution entwickelte aus sich heraus das entgegengesetzte Prinzip mit unerhörter Schroffheit. Jedoch es war darin doch mehr als ein bloßer Rückfall in die alte Fiskalität zu finden; es war die ausgesprochene Absicht, den Luxus der Reichen zu treffen; selbst unter dem

*) Ende 1886/87 gab es an Eisenbahnen mit normaler Spurweite im Deutschen Reiche (ausschließlich Bayern und Württemberg) 27,183 Kilometer Staatsbahnen und 4155 Kilometer Privatbahnen. Davon kamen auf Preußen allein 20,482 Kilometer Staatsbahnen und 2139 Privatbahnen. Auf die preußischen Staatsbahnen wären also zwei Drittel jener unentgeltlichen Leistung zu setzen, wenn man von einer Untersuchung der Leistungen auf den einzelnen Bahnstrecken absieht, d. h. ein ungefährer Betrag von 18 Mill. Mark jährlich.

**) Erörterungen über die finanzielle Behandlung der Verkehrsanstalten, Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft im Deutschen Reich, 1886.

Digitized by Google

Kaiserreiche behauptet sich dieses Prinzip. Ja, noch mehr, in Großbritannien entwickelt sich eine auf finanzielle Ergiebigkeit bedachte Postverwaltung in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts zu großer Blüte, und das verbreitete Bewußtsein von der Berechtigung dieser Einnahmequelle drückt sich darin aus, daß der orthodoxe Nationalökonom J. R. Macculloch gegen die Pennyportoreform Verwahrung einlegt, weil sie die wohlhabenden Klassen von einer wenig drückenden Steuer befreie. Was aber das Bemerkenswerteste ist, trotz der radikalen Portoreform hat Großbritannien durch zähe Beharrlichkeit die finanzielle Bedeutung der Post festzuhalten, das Verlorene wieder einzuholen, das bisher Erreichte weiter zu entwickeln verstanden.

§ 430. Wenn wir von der für den heutigen Staatshaushalt allgemein gültigen Voraussetzung ausgehen, daß die Formen zur Aufbringung der öffentlichen Mittel, neben anderen Gründen zumal um der menschlichen Schwachheit willen, mannigfaltige sein müssen, weil die Vertheilung der Last auf verschiedene Punkte des sie tragenden Körpers eine Erleichterung zur Folge hat, weil die Einhüllung dieser vertheilten Lasten in verschiedene Gestalten des Verkehrs- und Genußlebens die Empfindung des Druckes vermindert, so werden wir jede öffentliche Anstalt des Staates (der Gemeinde, des Reiches) darauf ansehen, ob sie geeignet ist, neben der Erfüllung ihrer besonderen Aufgabe finanzielle Ueberschüsse abzuwerfen, welche im Einklange mit den Forderungen der Zweckmäßigkeit und Gerechtigkeit für die allgemeinen Finanzbedürfnisse eine Beihülfe bringen können. Wenn eine nicht zu verachtende Finanzweisheit ausschließlich zu dem Zwecke der Aufbringung von Finanzmitteln umfassende öffentliche Anstalten einrichtet und aufrecht erhält (wie wir es zumal von dem Tabakmonopol wissen), so wird unmöglich ein Vorwurf darin zu finden sein, daß eine städtische Gasbereitungsanstalt, ein Wasserwerk, eine Postverwaltung, eine Eisenbahnverwaltung, welche zunächst nicht aus finanziellem Anlasse errichtet sind, der Aufbringung von Finanzmitteln dienen, die möglich ist, ohne daß der hauptsächliche Zweck dadurch verkümmert wird.

So oft sich nämlich Anstalten dieser Art an einen verbreiteten Bedarf der vorzugsweise zahlungsfähigen Klassen der Einzelhaushaltungen wenden, wird es einerseits der Betriebsweise leicht, ist es andererseits mit den Erwägungen der Gerechtigkeit sehr wohl in Einklang zu bringen, daß über die Deckung der Kosten hinaus ein Ueberschuß erzielt wird, welcher für allgemeine Zwecke des Staats (der Gemeinde u. s. w.) zu verwenden ist und die Eigenschaft einer Besteuerung des fraglichen Be-

Digitized by Google

darfs annimmt. Wie weit dies im Einzelnen möglich ist, hängt freilich von besonderen Umständen ab, die mit Entwicklung der Bevölkerung und des Verkehrs, Konzentration des Bedarfs, Wohlhabenheit der Konsumenten u. dgl. m. zusammenhängen. Die Anstalten, welche in Betracht kommen, sind große einheitliche Kapitalanlagen mit entsprechendem einheitlichem Betriebe; ihre Ausnutzung und die daraus folgende finanzielle Ergiebigkeit ist daher bedingt durch die Masse des Bedarfs, welcher sie dienen, um andererseits daraus ihr Entgelt zu ziehen.

Die große finanzielle Ergiebigkeit der britischen Post beruht auf diesem Grunde. Eine vergleichende Betrachtung wird das erläutern.

§ 431. Die Einnahmen der Postverwaltung in Großbritannien und Irland*) (ohne die Telegraphenverwaltung) und die Ausgaben haben sich im Laufe der Zeit in folgender Weise entwickelt:

Finanzjahr:	Einnahmen:	Ausgaben:	Ueberschuß:
1881/2	Pfd. St. 7027600	Pfd. St. 4286596	Pfd. St. 2741004
1884/5	„ „ 7906406	„ „ 5317213	„ „ 2589193
1887/8	„ „ 8705337	„ „ 5933820	„ „ 2771517

Also ein Ueberschuß von Mark 1,50 auf den Kopf der Bevölkerung. Unter den Ausgaben befindet sich eine Zahlung an die Eisenbahngesellschaften:

Für Beförderung der Päckereien	von	Pfd. St. 425116
„ „ „ Briefe u. s. w.	„	„ „ 891782
		Pfd. St. 1316898**)

Hienach würde sich der Postüberschuß Großbritanniens um nahezu die Hälfte höher (etwa Mark 2,20) stellen, wenn die britische Postverwaltung das Recht der deutschen Reichspost auf unentgeltliche Benutzung der Eisenbahnen besäße.

Dieses günstige Ergebnis im Vergleich zur deutschen Reichspost hat seinen Grund bekanntlich nicht etwa in dem absolut höheren Betrage des britischen Einheitsportos (1 Penny = 8,5 Pfennig) und der weiter daran sich knüpfenden Tarifsätze für Drucksachen u. dgl. Weit mehr schon in der Höhe des Paketportos, welches viel höher ist***), als das im

*) Thirty-fourth Report of the Postmaster General on the Post office. London 1888.

**) Für 1888/89; die Differenz des Jahres 1887/88 ist unerheblich; die genaue Ziffer dafür liegt mir nicht vor.

***) Nach dem Gesetze vom 18. August 1882 sind die Sätze folgende: bis zu 1 Pfund Gewicht 3 Pence; 1—3 Pfund 6 Pence; 3—5 Pfund 9 Pence; 5—7 Pfund 1 Schilling. Pakete, die schwerer sind als 7 Pfund (= wenig über 3 Kilogr.), sind

Digitized by Google

Deutschen Reiche geltende, und durch seine Verkettung mit den Rechten der Eisenbahngesellschaften die englische Postverwaltung nicht hat in die Versuchung kommen lassen, einen wohlfeilen Tarif auf Kosten eines anderen Departements für „gemeinnützige" Zwecke, das heißt zum Vortheil der wohlhabenden Klassen einzuführen.

Der Hauptgrund indessen liegt in der Konzentration von Bevölkerung und Verkehr, welcher die einheitliche Anlage der englischen Post dient. Großbritannien und Irland bedecken eine Fläche von 314 628 Quadratkilometer, dagegen das deutsche Reichspostgebiet (ohne Bayern und Württemberg) 445 233 Quadratkilometer. Die Bevölkerung der ersteren Fläche beträgt 37 ½ Millionen, die Bevölkerung des deutschen Reichspostgebiets 40 Millionen, dort 119 Einwohner auf den Quadratkilometer, hier nur 90. Die Zahl der beförderten Briefe und Postkarten war in Großbritannien und Irland 49 auf den Kopf (1887/88, gegen 35 im Jahre 1877/78) gegen 27 im deutschen Reichspostgebiet. In dieser intensiveren Ausnutzung des einheitlichen Apparats liegt die hauptsächliche Erklärung des vortheilhaften Betriebes der englischen Post. Ohne Schottland und Irland würde sie noch viel vortheilhafter sein. Es ist derselbe Grund, warum die Posteinrichtung in Rußland und den Vereinigten Staaten kostbar, nur bei vergleichsweise hohen Portosätzen rentabel sein kann. Es ist gleichzeitig klar, daß eine sehr weit gehende Wohlfeilheit der Portosätze, wie sie im Deutschen Reiche jetzt seit mehr als zwanzig Jahren besteht, in ihrer Einwirkung auf die Verkehrssteigerung sich Schranken gesetzt sieht, noch viel mehr aber in ihrem Einfluß auf die Rentabilität des Betriebes.

§ 432. An diese Betrachtungen reiht sich eine fernere Erwägung. Die große Mehrzahl der Menschen ist gewohnt, zumal wenn sie von wirthschaftlichen Angelegenheiten redet, die Vorstellungen ihres Interessenkreises in den Mittelpunkt der öffentlichen Interessen zu stellen, und mit mehr oder weniger Naivität den Nutzen ihrer besonderen Sphäre zum Maaßstabe des gemeinen Nutzens zu machen. So ist es gekommen, daß öffentliche Veranstaltungen, welche öffentliche Opfer kosten, schon darum „gemeinnützig" genannt werden, weil sie das öffentliche Interesse der Staatsfinanzen hinter das Interesse einzelner Kreise der Gesellschaft zurücksetzen.

---

von der Postbeförderung ganz ausgeschlossen. Dagegen halte man die Entfernungen des Deutschen Reiches, das Einheitsgewicht von 10 Pfund, das Einheitsporto von 50 Pfennig (neben dem niedrigeren Porto von 25 Pfennig bis zu 10 Meilen).

Digitized by Google

In einer Zeitströmung, wo Neigungen der Art einen so herzhaften Muth mit Erfolg entwickeln, ist es nicht zu verwundern, daß ein Klasseninteresse nach dem anderen sich hervorwagt und seine Wünsche äußert, daß jedes einzelne der Gewohnheit und dem Beispiele folgt, welches die verlangten Opfer des Gemeinwesens als gemeinnützige Opfer fordert.

Auf dem Gebiete des Verkehrswesens (Post, Telegraph, Eisenbahnen) wird diese Verwechslung des gemeinen und des besonderen Nutzens befördert durch die verbreiteten Vorstellungen des technischen Optimismus, welcher die begründete Bewunderung der neuen Erfindungen zum absoluten Maaßstabe ihrer ökonomischen Verwerthung macht. Statt im Einzelnen zu untersuchen, wie sich die neuen technischen Verkehrsmittel zweckmäßig in die Bedarfsgestaltung der Volkswirthschaft einfügen lassen, geht man von der Ansicht aus, daß jede quantitative Entwicklung des Eisenbahnbaues, der Eisenbahnbeförderungen, des Reisens, der Postsendungen, der telegraphischen Depeschen, an sich schon das Maaß des Kulturfortschrittes ausdrücke, während doch die Benutzung dieser technischen Mittel in jedem praktischen Falle nicht schon darum ein Fortschritt ist, weil diese Mittel einen Fortschritt der Technik in sich schließen. Denn ihre Anwendung auf das Leben der Millionen von einzelnen Haushaltungen, welche zu einer Volkswirthschaft gehören, ist von ganz relativer Bedeutung, ist abhängig von der normalen Abstufung der Bedürfnisse jeder einzelnen Schicht, jeder einzelnen Haushaltung. Noch so große Fortschritte, welche selbst über die heutige Verkehrstechnik hinaus gemacht werden mögen, können angesichts der wirklichen Wohlstands- und Bedarfsgestaltung der Mehrzahl die einfache Wahrheit nicht verrücken, daß es für dieselbe viel dringendere Bedürfnisse giebt als Eisenbahnen, Post und Telegraphen, während es eine große Oberflächlichkeit ist, zu meinen, der Gebrauch dieser Verkehrsmittel sei die Bürgschaft dafür, daß ihnen alles andere von selber zufalle. Und wenn es bei dem internationalen Telegraphen-Kongreß (1885) von autoritativer Seite als Ziel ausgesprochen worden ist, die Telegraphen selbst den dürftigsten Klassen zugänglich zu machen, so mag dieses wohl ein Ideal sein gleich manchen anderen fernliegenden Idealen; aber für ernsthafte Zwecke sind zunächst andere Ideale zu verfolgen, die viel näher liegen und viel wichtiger sind, nämlich etwa den täglichen Genuß eines Stückes gesunden Fleisches, eine ordentliche Wohnung, den ausgiebigen Gebrauch der Seife und der Bäder den dürftigsten Klassen zugänglich zu machen.

Das Gesagte fassen wir zusammen.

Die Leistungen der Verkehrsanstalten, insbesondere der Post und

Digitized by Google

namentlich des Telegraphen (des Telephons), dienen weitaus überwiegend gewissen Klassen, den wohlhabenden Klassen im Allgemeinen und unter diesen wiederum ganz vorzugsweise den Kreisen des großen Handels und der Industrie: wir deuten namentlich auf die Verwohlfeilerung des internationalen Verkehrs durch Post und Telegraph.

Der von diesen Kreisen (und einer durch sie beeinflußten Klassendoktrin) behauptete „mittelbare" Vortheil für den gemeinen Nutzen wiederholt sich bei den Ansprüchen jedes Klasseninteresses an die Opfer des Gemeinwesens.

Die Ansicht, welche ohne die ökonomische Kritik der dafür aufzuwendenden Kosten die Ausbreitung der neuen Technik an sich für eine beherrschende Aufgabe der Gesellschaft hält, beruht auf einer Unklarheit, vermöge deren man die Bewunderung technischer Erfindungen unvermittelt auf die Masse ihrer praktischen Anwendungen überträgt*).

§ 433. Die voraufgehenden thatsächlichen und prinzipiellen Darlegungen führen uns zu folgender Auffassung des deutschen Posttarifwesens:

1) Erhebliche Ueberschüsse der Verwaltung des Reichspostgebietes sind (im ökonomischen Sinne) nicht vorhanden; daher auch nicht für irgend ein Interesse, welches auf sie Anspruch macht, preiszugeben;

2) Ermäßigungen der bestehenden Tarifsätze lassen sich durch die Aussicht auf dadurch hervorzurufende Vermehrung der Postsendungen und daraus folgende Steigerung oder Behauptung der bisherigen Einnahmen nicht rechtfertigen, weil schon die bestehenden Portosätze so niedrige sind, daß sie der Verkehrsentwicklung genügenden Spielraum gewähren;

3) das Beispiel von Großbritannien zeigt uns die im Einzelnen zwar schwankende, in dem Grundsatze aber constante Praxis eines erheblichen

*) „Es ist vor allem nöthig, daß die Briefe, Drucksachen, Annoncen billig befördert werden, weil darin der ganze Geist des Verkehrs beruht," sagte in der Reichstagssitzung vom 18. Januar 1886 der Vertreter der Reichspostverwaltung und berief sich auf eine lange Reihe von Aeußerungen, die in früheren Jahren durch die Vertreter verschiedener Parteien im Reichstage gethan worden waren — „Die Verkehrsanstalten sollen nicht fiskalischen, sondern höheren allgemeinen Zwecken dienen" u. dgl. m. — Ein wenig aufmerksame Kritik genügt, um sich davon zu überzeugen, daß dieser „ganze Geist des Verkehrs", diese „höheren allgemeinen Zwecke" nichts weiter sind als eine unklare Begeisterung für die Entwicklung der Verkehrsmittel um jeden Preis. Wenn in der „billigen" Beförderung der ganze Geist des Verkehrs beruht, so darf wohl gefragt werden, was denn „billig" sei?

Digitized by Google

Ueberschusses der Postverwaltung, in welchem mit Recht eine Besteuerung gesehen wird, die überwiegend die wohlhabenden, zumal die groß-industriellen und großhändlerischen Klassen trifft; eine Besteuerung, welche einem Staatshaushalte sehr wohl ansteht, in welchem die unteren Klassen durch starke Belastung des Branntwein-, Tabak-, Bier-, Theeverbrauchs überwiegend getroffen werden;

4) dem deutschen Staatswesen, welches in Reich oder Einzelstaat bis zur Stunde Steuern wie die Salzabgabe, die Lotterie, den Getreidezoll, den Kaffeezoll nicht entbehren kann, welches die Steuern auf Branntwein und Zucker weiter entwickelt hat, andere ähnliche Steuern weiter entwickeln wird, sollte es noch mehr als dem britischen geziemen, sich offen auf den Standpunkt zu stellen, daß die Postverwaltung gerechter- und zweckmäßigerweise *Ueberschüsse* (*wirkliche, nicht scheinbare*) abzuwerfen berufen ist;

5) es ist daher mit dem veralteten Standpunkte zu brechen, welcher vielmehr auf den Beifall der großen Börsen als auf den Einklang mit dem System der finanziellen Gerechtigkeit eingerichtet ist, daß nämlich die Aufgabe der Postverwaltung darin liege, in fortschreitendem Umfange den Interessen der zahlungsfähigsten Klassen entgegenzukommen. Einem Standpunkte, welcher dadurch kein anderer wird, daß man von einem Ideale redet, demzufolge die den reichsten Klassen thatsächlich gewährten Vortheile angeblich den dürftigsten Klassen zu Gute kommen sollen.

§ 434. Das Gesagte gilt in gesteigertem Maaße von der *Reichstelegraphenverwaltung*.

In abgekürzter, intensivster Gestalt wiederholt sich hier, was wir vom Postwesen, was wir von den neuen Verkehrsmitteln im Allgemeinen gesagt haben. Wenn in kritikloser Weise jede Ausdehnung des Eisenbahnreisens, jede Vermehrung der Geschäftszirkulare u. s. w., welche durch die Post befördert werden, als ein Fortschritt der Volkswirthschaft angesehen wird, so erscheint die Zunahme der Telegramme vollends als ein nicht erst anderweit zu beweisender Fortschritt des ganzen Gemeinwesens. Dieses ist nun ein großer Irrthum, wie es zweitens ein Irrthum ist, das einseitige Interesse, welches die wohlhabenden Klassen und zumal die Großhandel treibenden Klassen an der Benutzung der Telegraphen haben, mit dem gemeinen Interesse zu verwechseln. Fortschritte der Verwohlfeilerung*) des Telegraphen sind daher in erster Reihe ein Triumph für jenes Interesse und nicht für dieses.

*) Gleichbedeutend sind kostbare Einrichtungen, zahlreiche Stationen u. s. w.

Digitized by Google

Daß man heutzutage für wenige Mark — statt eben so vieler Thaler, die es vor Jahren kostete — von Deutschland nach England telegraphieren kann, ist unzweifelhaft den Börsen von Hamburg, Berlin u. s. w., den Zeitungsbesitzern oder statt ihrer den zentralen Telegraphenagenturen, daneben nicht weniger den wohlhabenden Familien ein angenehmes Geschenk; der Nutzen aber, den die deutsche Volkswirthschaft davon hat, ist theils ein sehr mittelbarer, theils ein problematischer, ja theilweise dient die ausgedehntere Benutzung der Telegraphen geradezu für frivole Zwecke, wie es beispielshalber die geschmacklose Breite des amerikanisirten Neuigkeitswesens mit sich bringt.

Die Tarifpolitik Großbritanniens hat auf diesem Gebiet, verschieden von der Postverwaltung, Mustergültiges nicht geleistet. Ohne die verständigen Traditionen der Postverwaltung, hat die Uebernahme der Telegraphen aus den Händen der Aktiengesellschaften (1868—69) dem Parlamente Veranlassung gegeben, nicht nur einen unverhältnißmäßig hohen Preis für den Ankauf der Telegraphenlinien zu zahlen, sondern auch ein Tarifgesetz zu erlassen, durch welches die gelderwerbenden Klassen sich wohlfeile Dienste zu Lasten der von der Telegraphie nur ausnahmsweise bedienten Mehrzahl zusicherten. Die Tarifsätze waren so verlustbringend, daß gerade die Zunahme der Depeschen den Verlust der Staatskasse vergrößerte*). Es ist im Jahr 1875 thatsächlich vorgekommen, daß 1640 Depeschen für die Zeitungspresse um den Preis von 35 Shilling befördert worden sind, das heißt ein Viertel Penny (2 deutsche Pfennige) für die Depesche.

Amtliche Untersuchungen, welche den Gegenstand aufgeklärt haben, lassen keinen Zweifel über den wahren Grund der fortdauernden Verluste der englischen Telegraphenverwaltung, während die beliebten Versuche, den Grund in der Unfähigkeit der Staatsverwaltung im Vergleich zur Aktienverwaltung zu sehen, nur aus allgemeiner Voreingenommenheit des wirthschaftspolitischen Standpunktes zu erklären und schon durch die hohen Leistungen der englischen Postverwaltung widerlegt sind.

Die Zahl der Telegramme ist in den Jahren 1870—71 bis 1887—88 von 9,85 Mill. auf 53,4 Mill. gewachsen (davon in London allein von 2,86 auf 18,87 Mill.). Der Verlust war:

1881—82:	Pfd.	Sterl.	112525
1882—83:	„	„	142224
1883—84:	„	„	346114
1886—87:	„	„	471889
1887—88:	„	„	325399

*) Vgl. Untersuchungen über die englische Eisenbahnpolitik III (1883), S. 11—20.

Digitized by Google

Wird aber die Beanstandung von jährlichen Verlusten an einem solchen Verwaltungszweige als kleinlich bezeichnet und begeistert man sich für die großartigere Auffassung, welche die Staatswirthschaft auf individuelle Entgelte verzichten läßt, so muß man sich freilich gefallen lassen, daß die unteren Klassen die Konsequenzen ziehen und denjenigen Kommunismus preisen, welcher nicht den oberen Klassen, sondern ihnen selber dient. Der Unparteiische wird geneigt sein, aus naheliegenden Gründen für den letzteren Kommunismus mehr Sympathie zu empfinden als für den ersteren.

Drittes Kapitel.

Die Steuergesetzgebung der deutschen Staaten.

Litteratur. Zu diesem Kapitel sind die werthvollen Arbeiten gesetzgeberischen, finanzstatistischen und steuerpolitischen Inhalts vorzugsweise zu nennen, welche in den hauptsächlichen Zeitschriften des Faches während der letzten Jahrzehnte veröffentlicht sind, in Hildebrand-Conrad's Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik (seit 1863), in Hirth's Annalen des Norddeutschen Bundes — des Deutschen Reiches — (seit 1868), in von Holtzendorff's Jahrbuch für Gesetzgebung und Verwaltung des Deutschen Reichs (seit 1871), in Schmoller's Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft im Deutschen Reich (seit 1881), in der Tübinger Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft (seit 1844), neuerdings ganz besonders in G. Schanz' Finanzarchiv (seit 1884). Es mögen daraus hier folgende Abhandlungen hervorgehoben werden: Karl Burkart, Die bestehenden Einkommensteuern, eine vergleichende Darstellung, im Auftrage des deutschen Steuerreformvereins bearbeitet, Hirth's Annalen, Jahrgang 1876, 21—51; 682—694; Jahrgang 1877, 219—227. J. Gensel, Die Steuerreform im Königreich Sachsen, Hirth's Annalen, Jahrgang 1874, 1373—1486; Jahrgang 1875, 1519—1548; Jahrgang 1876, 95. Derselbe, Die sächsische Einkommensteuer in ihrer praktischen Anwendung, Conrad's Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Jahrgang 1885, Neue Folge X, 489—502. Johannes Conrad, Die Revision der Gesetzgebung über die direkten Steuern in Sachsen, Hildebrand's Jahrbücher, Jahrgang 1871, Band XVI, 428—442; Jahrgang 1873, Jahrbücher XXI, 227—250. Derselbe, Die neueste Entwicklung der Steuergesetzgebung in Sachsen, Jahrgang 1879, Jahrbücher XXXII, 445—469. K. V. Riecke, Die neuen württembergischen Steuerkataster, Finanzarchiv, Jahrgang 1888, 320—361. Kybitz, Der Staatshaushalt des Herzogthums Braunschweig in den Jahren 1833—1886, Finanzarchiv, Jahr-

Digitized by Google

gang 1888, 721—767. F. Lewald, Die direkten Steuern im Großherzogthum Baden, Finanzarchiv, Jahrgang 1886, 763—882. Georg Schanz, Die Reform der Einkommensteuer in Sachsen-Weimar, Finanzarchiv, Jahrgang 1885, 893—1009. Derselbe, Die direkten Steuern Hessens und deren neueste Reform, Finanzarchiv, Jahrgang 1885, 235—529. Derselbe, Die Steuern im Herzogthum Anhalt, ihre Entwicklung und neueste Reform, Finanzarchiv, Jahrgang 1887, 961—1070. Für Preußen insbesondere: F. J. Neumann, Die progressive Einkommensteuer im Staats- und Gemeindehaushalt, 1874. Ad. Held, Die neuen preußischen Steuergesetze, Hildebrand's Jahrbücher, Jahrgang 1873, XX, 369—404. Rudolf Gneist, Die preußische Finanzreform durch Regulirung der Gemeindesteuern, 1881. Ueber die preußische Eisenbahnpolitik vgl. das im Ministerium der öffentlichen Arbeiten (von A. von der Leyen) herausgegebene Archiv für Eisenbahnwesen (seit 1878). Ueber andere einzelne Staaten u. a.: Steuerreform im Großherzogthum Sachsen-Weimar, von einem Freunde des Landes, 1876. Eine gedrängte Uebersicht über die Steuergesetzgebung der einzelnen Staaten giebt Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Theil II (1885), §§ 241—253.

I. Die Gesetzgebung Preußens.

§ 435. Die Entwicklung der preußischen Steuergesetzgebung ist in der früher gegebenen historischen Darstellung der einzelnen Steuern bis zur Gegenwart heran geführt worden. Eine Erörterung ihres heutigen Zustandes an dieser Stelle kann sich daher darauf beschränken, theils die Einwirkung nachzuweisen, welche die Entwicklung des Reichsfinanzwesens auf das preußische Steuerwesen geübt hat, theils die Finanzquellen des preußischen Staates zu beleuchten, welche sowohl den Mangel an finanziell ergiebigen Steuerreformen wie die Möglichkeit der mit Opfern verknüpften Steuerreformen verständlich machen.

Preußen nimmt nach dem Verhältnisse seiner Bevölkerung, welche (am 1. Dezember 1885: 28318470 von 46855704) drei Fünftel der Gesammtbevölkerung des Reiches beträgt, zur stärkeren Hälfte Theil an den Schwankungen der Reichsmatrikularbeiträge und neuerdings der Ueberweisungen.

In den Jahren 1873—79 hat Preußen an Matrikularbeiträgen jährlich dem Reiche zu zahlen 33—41 Mill. Mk.*). Seit 1880—81

*) 1873: 33383415 Mark
1874: 32949693 „
1875: 32113889 „
1876—77: 39754361 „
1877—78: 36414031 „
1878—79: 41615105 „

Digitized by Google

treten den Matrikularbeiträgen in Folge der größeren Reichseinnahmen (zusammen mit der staatsrechtlichen Klausel über die Vertheilung derselben) „Ueberweisungen" des Reiches an Preußen (wie an die anderen Staaten) gegenüber.

	Matrikularbeiträge.	Ueberweisungen.	+ oder — Ueberweisungen.
1880—81	38,80 Mill.	23,04 Mill.	— 15,76 Mill.
1881—82	52,50 „	41,02 „	— 11,48 „
1882—83	52,25 „	50,33 „	— 1,92 „
1883—84	44,86 „	51,56 „	+ 6,70 „
1884—85	40,30 „	63,34 „	+ 23,04 „
1885—86	62,63 „	69,83 „	+ 7,20 „
1886—87	70,74 „	82,83 „	+ 12,09 „
1887—88	100,58 „	89,72 „	— 10,86 „
1888—89	127,16 „	161,80 „	+ 34,64 „
1889—90	114,15 „	170,10 „	+ 55,95 „

Im Laufe der letzten zehn Jahre hat sich daher die finanzielle Beziehung des preußischen Staates zum Reiche derart umgestaltet, daß jetzt ungefähr ein Ueberschuß vom Reiche an Preußen überwiesen wird von dem gleichen Umfange, wie 1873—79 der Betrag war, der von Preußen an das Reich jährlich zu zahlen war.

Dieser finanziellen *Verbesserung Preußens* in seinem *Verhältniß zum Reiche*, welche auf 70—80 Mill. Mk. jährlich zu veranschlagen ist, stehen folgende Verwendungen gegenüber, die Preußen nach Maaßgabe des Zuflusses der neuen Finanzmittel gemacht hat.

Durch die Gesetze vom 16. Juli 1880, vom 10. März 1881 und besonders vom 26. März 1883 (§ 320) ist fortschreitend — aber noch keineswegs abschließend — auf die *Entlastung der unteren Stufen* der Klassensteuerpflichtigen und Einkommensteuerpflichtigen *hingearbeitet* worden. Die Aufhebung der ersten und zweiten Stufe der Klassensteuer hat gemäß dem letzteren Gesetze einen jährlichen Ausfall von 16 Mill. Mk., die Ermäßigungen für die anderen Stufen der Klassensteuer 8 Mill. Mk., endlich die Erleichterungen der untersten drei Stufen der Einkommensteuer 1,28 Mill. Mk. zur Folge gehabt, im Ganzen also von mehr als 25 Mill. Mk.

Das Wesen dieser Maßregel im Zusammenhange mit der Entwicklung der Reichsverbrauchssteuern ist die Umwandlung direkter Steuerlasten der unteren und mittleren Volksschichten in die bequemere Form der indirekten Steuern.

Zweitens ist (nach der preußischen Gesetzgebung vom 14. Mai 1885 „lex Huene") ein Theil des Ertrages der Getreidezölle an die

Digitized by Google

Kommunalverbände zu vertheilen, und zwar ist laut dem Voranschlag für 1889—90 *) nach der durchschnittlichen Einfuhr von Getreide und Vieh (in den Etatsjahren 1885—86 bis 1887—88 berechnet) ein Betrag von 23 Mill. Mk. dafür angewiesen, für 1888—89 ein Betrag von 15 Mill. Mk.

Thatsächlich ist auch diese Ueberweisung darauf berechnet, die direkte Steuerlast der Kommunen und Kommunalverbände zu erleichtern durch Einfügung des Ertrages der indirekten Steuern.

Diesen beiden Kategorien von Verwendungen der vermehrten Finanzmittel des Reiches, welche auf eine erleichternde Verschiebung der Steuerlast in Staat und Gemeinde hinauskommen, ist endlich drittens eine Ausgabe hinzugetreten, welche, der Hebung und Erleichterung der unteren Volksklassen gewidmet, einerseits die dafür nothwendigen Lasten der Kommunen durch Staatszuschüsse tragen helfen, andererseits deren unvermeidliche Entwicklung durch die Hülfe der zentralen Staatsverwaltung beschleunigen will — die Ausgabe für den Volksunterricht.

Das Gesetz vom 6. Juli 1885 legte der Staatskasse die Verpflichtung auf, von jeder Lehrerpension die ersten 600 Mk. an Stelle der bisher Verpflichteten zu tragen, was einer jährlichen Ausgabe von 3,6 Mill. Mk. gleichkommt. Das Gesetz vom 14. Juni 1888 verpflichtet die Staatskasse, von jeder Lehrerbesoldung für den ersten Lehrer 400 und für die folgenden Lehrer 300 bezw. 100 Mk. zu tragen, was 20 Mill. Mk. beträgt; endlich die neueste Ergänzung dieses Gesetzes, welche 6 Mill. kostet. Das heißt insgesammt eine jährliche Summe von 29,6 Mill. Mk. **).

§ 436. Wir haben indessen mit dieser Verschiebung der Steuerformen und der Entwicklung eines bedeutenden Ausgabezweiges nur einen Theil der neuesten Entwicklung der preußischen Steuergesetzgebung und der Aufgaben ihrer Reform kennen gelernt.

Erstens ist, wie wir wissen, neben demjenigen, was neuerdings für den Volksschulunterricht gethan worden ist, noch vieles andere geschehen, wodurch die Ausgaben der preußischen Staatsverwaltung sich fortschreitend vermehrt haben. Die Mittel dafür hätten in einer — thatsächlich nicht eingetretenen — Reform des Steuerwesens gesucht werden müssen, wenn nicht ein Einnahmezweig zu Hülfe gekommen wäre,

*) Anlagen zum Staatshaushaltsetat für das Jahr 1889—90, Bd. II, Nr. 4.
**) Etatrede des Finanzministers von Scholz im Abgeordnetenhause, 16. Jan. 1889.

Digitized by Google

der zunächst unerwartet aus einem Theile der Staatsverwaltung (Staatseisenbahnverwaltung) sich entwickelte, dessen neue Gestaltung darauf nicht berechnet war, wenigstens nicht in erster Reihe darauf berechnet war.

Zweitens ist trotz der Frist, welche durch diese Gunst der Umstände der Reform der direkten Steuern in Preußen gegeben ist, die Aufgabe selber nicht erledigt. Denn einmal ist (neben der Entwicklungsbedürftigkeit der Reichssteuern und der daraus folgenden Unsicherheit ihres Ueberschusses für den Einzelstaat) nicht auf die Beständigkeit der Einnahmen aus der Staatseisenbahnverwaltung, noch weniger auf deren fortschreitende Zunahme zu rechnen. Ferner bleibt — auch unabhängig von dringendem Finanzbedarf — die Reformaufgabe zu lösen, welche durch die Lückenhaftigkeit der direkten Steuern, zumal der Klassen- und Einkommensteuergesetzgebung, dann der Gewerbesteuer, unabweisbar gemacht, durch das Beispiel der kleineren deutschen Staaten vollends zu einer Ehrensache der preußischen Gesetzgebung geworden ist.

Für eine Darstellung der gegenwärtigen Steuergesetzgebung, wie die hier zu gebende, entsteht hieraus eine zweifache Aufgabe: Erstens eine Erörterung der preußischen Staatsbahnverwaltung unter finanziellem Gesichtspunkte, zweitens eine Betrachtung der wesentlichen Züge der neuesten Steuergesetzgebung der anderen Staaten.

II. Die preußische Staatsbahnverwaltung.

§ 437. Die grundsätzliche Stellung der Postverwaltung zum Steuerwesen hat sich nur langsam durch die Gegensätze des älteren Regalienwesens und der durch die Aufklärung eintretenden Reaktion für die Gemeinnützigkeit ihrer Verwaltung zu einer deutlicheren Erkenntniß hindurch gearbeitet.

Auch die Stellung der Eisenbahnverwaltung zu den finanziellen Aufgaben des Gemeinwesens ist erst allmälig gesichert worden.

Historisch treten uns zwei Typen entgegen, die wesentlich von einander verschieden sind.

England, das Heimatland der Eisenbahnen, knüpft an seine Gewöhnungen an, indem es, wie zuvor schon ein halb Jahrhundert lang auf dem Gebiete der künstlichen Wasserstraßen, spekulativen Aktienunternehmungen die Ausbeutung des neuen Verkehrsmittels überläßt. Von dem älteren Verkehrsmittel wandert zu dem neueren ein umfang-

Digitized by Google

reicher Gütertransport, von den Landstraßen geht auf die Eisenbahnen ein lebhafter Personenverkehr hinüber, deren augenscheinliches Wachsthum dem unternehmenden Privatkapital ansehnliche Gewinne verspricht und bald übermäßige Spekulationslust hervorruft, enorme Kapitalmassen diesen neuen Straßen zuwendet.

In Deutschland ist die Tradition öffentlicher Verwaltung des Straßenwesens bisher nicht unterbrochen und wird es auch jetzt nicht, sofern nicht eigenthümliche staatsrechtliche Anlässe dazwischen treten*). Ob aber, wie in den kleineren Staaten, ein Staatsbahnsystem entsteht, oder, wie in Preußen, private Unternehmungen die neue Aufgabe ergreifen — in jedem Falle sind in den Anfängen die Zustände des den Eisenbahnen verfügbaren Verkehrs so wenig ermuthigende, daß der Gegenstand des Unternehmens vielmehr von seiner „gemeinnützigen" als von seiner gewinnbringenden Seite erscheint, daß daher die Staatsregierung genöthigt ist, selbst den späterhin gewinnbringendsten Unternehmungen mit ihrer Bürgschaft zu Hülfe zu kommen. Auch nachdem die Entwicklung der Volkswirthschaft diesen Zustand verändert hat, zeigt sich auf der weitgestreckten Fläche des preußischen Staats, daß neben einer Anzahl lukrativer Bahnlinien große Theile des Landes übrig bleiben, welche entweder ohne Eisenbahnen sich zu behelfen haben, weil sie die Gewinnlust auch jetzt noch nicht anlocken, oder durch den Staat als den Vertreter des „gemeinnützigen" Prinzips versorgt werden müssen.

Etwas Analoges hat sich sogar im britischen Reich gezeigt, indem zwar in England die Masse des Verkehrs und des spekulativen Kapitals das Eintreten des Staats in die Lücke der Gemeinnützigkeit überflüssig machte, dagegen in Irland, vollends in den außereuropäischen Besitzungen (Ostindien, Australien) ein solches Eintreten nothwendig wurde.

Während nun die Blüte des Verkehrs in den großen Staaten der Gegenwart zum mindesten gewisse Haupttheile des Eisenbahnnetzes als gewinnbringende Kapitalanlagen sich entwickeln ließ, gewöhnte man sich daran, die Staatsverwaltung im Gegensatze dazu als die Hüterin der Gemeinnützigkeit anzusehen, das heißt als berufen zur Darbringung von Opfern für einzelne Theile des Landes. Der Gewinn für die privaten Unternehmungen, die Opfer für die Staatsverwaltung. Eine Ansicht, welche bis zur gegenwärtigen Stunde in weiten Kreisen die herrschende ist, auch noch länger herrschend bleiben wird, weil sie mit tiefer liegenden Unklarheiten über das Wesen des Staats und der Staatswirthschaft verknüpft ist.

---

*) Archiv für Eisenbahnwesen, 1881, S. 1—21, Jahrgang 1880, 141—149.

Digitized by Google

Die Auffassung, welche dazu führte, die Herstellung eines einheitlichen Reichseisenbahnsystems anzustreben, und nachdem dieser Plan gescheitert war, ein einheitliches preußisches Staatsbahnsystem zu schaffen, wollte nicht etwa jenen alten prinzipiellen Gegensatz umkehren. Sie ging in der That von dem Grundsatze der „gemeinnützigen" Aufgabe eines Staatsbahnsystems aus, nur daß dieser Grundsatz jetzt einen größeren Inhalt erhielt. Nicht um hie und da nachzuhelfen, wo das spekulative Kapital versagte, sondern auf dem Boden der Erkenntniß, daß die Aufgabe des Eisenbahnwesens ganz und gar eine solche sei, welche in angemessener Weise nur durch die Staatsverwaltung besorgt werden könne, ging man daran, die großen Straßen des Landes für den Staat zu erwerben, sofern derselbe sie nicht bereits besaß *).

§ 438. Grundlegend ist das Gesetz vom 29. Dezember 1879, welches den Erwerb einer Reihe von Eisenbahnen durch Verträge mit den Aktiengesellschaften, in deren Besitz sie sich befanden, feststellt, und für die finanzielle Verwaltung insbesondere (als Folge einer Forderung des Abgeordnetenhauses) das Gesetz vom 27. März 1882 über die „finanziellen Garantien". Das letztere bestimmt die Reihenfolge in der Verwendung der Jahresüberschüsse der Eisenbahnverwaltung.

1) Deckung der Renten-, Zins- und Amortisationsverpflichtungen aus den mit den Privateisenbahnen geschlossenen und künftig zu schließenden Verträgen.

2) Verzinsung der jeweiligen Staatseisenbahnkapitalschuld.

3) Beitrag bis zur Höhe von 2,2 Mill. Mk. zur Deckung eines jeweilig im Staatshaushaltsetat vorhandenen Defizits.

4) Tilgung der Eisenbahnkapitalschuld und deren späterer Zuwüchse bis zur Höhe von $^3/_4$ Proz. jährlich.

Der Betrag der Eisenbahnkapitalschuld wurde, weil man über die Schwierigkeiten einer genaueren Berechnung sich nicht einigen konnte, summarisch auf den Betrag der gesammten am 1. April 1880 vorhandenen Staatsschuld das heißt auf 1396 Mill. Mk. festgestellt, zu deren Verzinsung jährlich eine Summe von 59,8 Mill. erforderlich ist.

Die ursprüngliche Absicht, einen Reservefonds (bis zur Höhe von 1 Proz. der jeweiligen Eisenbahnkapitalschuld) zu bilden, in welchem die

*) A. von der Leyen, Die Durchführung des Staatsbahnsystems in Preußen, Schmoller's Jahrbuch für Gesetzgebung u. s. w. im Deutschen Reich, 1883, 461 ff.

Digitized by Google

Ueberschüsse guter Jahre angesammelt würden, um die Mindererträge schlechter Jahre zu ergänzen, ließ man in dem zu Stande gekommenen Gesetze fallen.

Der finanzielle Erfolg stellt sich nun*) nach dem letzten Staatshaushaltsetat für 1889—90**) in folgenden Zahlen dar.

Der Betrag der gesammten Eisenbahnkapitalschuld, nach deren Zuwachs seit der Feststellung am 1. April 1880, war am 31. März 1888: 4647534040 Mk. 66 Pf.

Die gesetzmäßige Tilgung zur Höhe von 3/4 Proz. der Schuld aus den Ueberschüssen der Eisenbahnverwaltung betrug 34856505 Mk.

In Wirklichkeit war ein Ueberschuß von 112993230 Mk. zur Abschreibung von der Eisenbahnkapitalschuld verfügbar; und zwar betrugen

die Einnahmen	775023674	Mk.
die ordentlichen Ausgaben	496466731	„
Ueberschuß	278556943	Mk.

Von diesem Ueberschusse sind zur Verzinsung der Schuld verwendet 165563712 Mk.

Der hienach übrig bleibende reine Ueberschuß von rund 113 Mill. ist nur zur Höhe von 21 1/2 Mill. zur Tilgung verwendet, der Rest in Höhe von 91 1/2 Mill. „zur Deckung anderweiter etatsmäßiger Ausgaben der Rechnungsjahre 1889—90", und zwar erklärt sich das durch die Bestimmung des Gesetzes vom 27. März 1882, daß der Ueberschuß der Eisenbahnverwaltung dienen soll „. . . demnächst zur Deckung der zu Staatsausgaben erforderlichen Mittel, welche andernfalls durch Aufnahme neuer Anleihen beschafft werden müßten", wodurch die anscheinend gebundene Tilgung, zu 3/4 Proz. jährlich, thatsächlich in eine freie Tilgung verwandelt ist.

§ 439. Wenn die preußische Staatsbahnverwaltung gegenwärtig einen reinen Ueberschuß von 91 1/2 Mill. Mk.***) für die Ausgaben der allgemeinen Staatsverwaltung liefert, so ist es wohl am Platze, die grundsätzliche Rechtfertigung dieser Einnahmeart ins Auge zu

*) Vgl. die Zahlen für die früheren Jahre § 393 Anmerkung.

**) Anlagen Band I, Nr. 11, Beilage C.

***) Neben den unentgoltenen Leistungen für die Reichspostverwaltung, die sich theils aus dem entgeltlichen, theils aus dem unentgeltlichen Verkehr der Post zusammensetzen.

Digitized by Google

fassen, welche jetzt einen größeren Theil der Staatsausgaben decken hilft als irgend eine der anderen Einnahmearten*).

Die anderen deutschen Staaten sind Preußen (sofern sie nicht vorangegangen) in der Richtung der Staatsbahnpolitik gefolgt, haben freilich nicht ebenso günstige finanzielle Ergebnisse aufzuweisen**); indessen sind zum Theil doch auch bei ihnen Ueberschüsse erzielt worden.

Es ist einer näheren Untersuchung vorbehalten, welche an diesem Orte nicht vorgenommen werden kann, welche Momente und mit welchem Einfluß jedes von ihnen an der Hervorbringung der Ueberschüsse der preußischen Staatsbahnverwaltung mitgewirkt haben. Inwieweit die Ersparniß als Folge der Zentralisation des Betriebes in den Händen einer großen Staatsverwaltung, inwieweit die allgemeinen Vorzüge dieser besonderen Staatsverwaltung, inwieweit dann ferner die Gunst äußerer Umstände, eines allgemeinen Aufschwunges der Volkswirthschaft u. s. w. So viel ist gewiß — auf diese Ueberschüsse ist bei der Entschließung zur

---

*) Nach dem Etat für 1889—90 bringen die Domänen und Forsten einen reinen Ueberschuß von 42,10 Mill. (81,40 Mill. Einnahmen und 39,30 Mill. Ausgaben), das Berg-, Hütten- und Salinenwesen 15,73 Mill. (111,54 Mill. Einnahmen und 95,81 Mill. Ausgaben), die direkten Steuern aller Art zusammen 147,69 Mill. (159,40 Mill. Brutto, ab 11,71 Mill. Erhebungskosten), davon (abgesehen von den Erhebungskosten der einzelnen Steuern) die Grundsteuer 40,05 Mill., die Gebäudesteuer 31,50 Mill., die Einkommensteuer 41,90 Mill., die Klassensteuer 24,03 Mill., die Gewerbesteuer 20,62 Mill.

**) Die Staatseisenbahnen des Königreichs Sachsen verzinsten das mittlere Anlagekapital im Jahre 1886 zu 4,593 Proz., im Jahre 1887 zu 5,099 Proz. (Archiv für Eisenbahnwesen, 1889, 420); gegen 6,54 Proz. in Preußen für 1887—88 (von der Leyen, in der Oesterreichischen Zeitschrift für Eisenbahnen, 1889). Die Reichseisenbahnen in Elsaß-Lothringen mit langsamen Fortschritten 4,28 bis 5,42 Proz. in den Jahren 1880—81 bis 1887—88 (für das gekürzte Kapital berechnet, dagegen 3,37 bis 4,37 Proz. für das volle Kapital. — Archiv für Eisenbahnwesen, 1889, 249). Das Baukapital der bayerischen Staatsbahnen verzinste sich im Jahre 1885 zu 3,83 Proz., im Jahre 1886 zu 4 Proz. (Archiv f. Eisenb. 1889, 111). In Baden berechnet sich die Rente der Staatsbahnen auf 3,26 Proz. im Jahre 1886, 3,22 Proz. im Jahre 1885 (Archiv f. Eisenb. 1888, 712). In Württemberg für 1885—86: 3,01 Proz., für 1886—87: 3,16 Proz. (Archiv f. Eisenb. 1888, 887). In letzterem Lande ist der Ertrag mit der Ausdehnung des Eisenbahnnetzes bedeutend herabgegangen — „fast in umgekehrtem Verhältnisse mit der Vermehrung des Anlagekapitals sank die Eisenbahnrente" (K. V. Riecke, Der württembergische Staatshaushalt, Schmoller's Jahrbuch, 1883, 197); im Jahre 1858 erreichte dieselbe bei 6,1 Proz. ihren höchsten Stand; 1867—68 betrug sie noch 5,2 Proz.; 1869—70 sank sie auf 3,2 Proz. und erreichte seitdem nie mehr die Höhe von 4 Proz.; 1880—81 war sie sogar 2,5 Proz. Der Grund ist wohl in der Ausdehnung des württembergischen Eisenbahnnetzes auf wenig lohnende Linien zu suchen, während zuvor überwiegend frequente Linien vorhanden waren.

Digitized by Google

Staatsbahnpolitik in Preußen nicht gerechnet worden. Konnte doch der verdienstvolle Vertreter dieser Politik in jenen Jahren (1880) die Bedenken der Opposition über die Rentabilität der Staatsbahnen im Abgeordnetenhause mit dem Trumpfe abfertigen, ob man bei den Festungen nach der Rente frage.

Die Thatsachen haben unterdessen einen anderen Verlauf genommen und die finanzielle Gleichstellung der Eisenbahnen mit den Festungen ist seitdem durch die Vertreter der Regierung niemals wiederholt worden*).

Und das sollte auch nicht geschehen.

§ 440. Die finanzielle Behandlung des Eisenbahnwesens, wenn dasselbe, wie gegenwärtig in Preußen, Sachsen, Bayern, Württemberg, Baden, Elsaß-Lothringen u. s. w., in öffentlichen Händen ruht, ist wesentlich auf denselben Grundsatz zu stellen wie die finanzielle Behandlung von Post und Telegraph. Der Unterschied liegt nicht im Prinzipiellen, sondern in dem Umfange und der Bedeutung, vermöge deren es für die Eisenbahnverwaltung so viel wichtiger wird, ihre Maaßregeln nach richtigen finanziellen Gesichtspunkten einzurichten.

Von beiden Arten der Verkehrsanstalten ist es zunächst richtig, daß sie zu einem gewissen (aber beschränkten) Theile eine ähnliche Beziehung zum Gemeinwesen haben wie die Festungen und sonstigen gemeinsamen Veranstaltungen, welche als Ganzes dem Ganzen zu Gute kommen, ohne daß es möglich wäre, diesen Nutzen derselben in einzelne individuell zu entgeltende Stücke zu zerlegen. Wie die Festungen der allgemeinen Sicherheit des Staatsganzen dienen, so sind die strategischen Zwecke der Eisenbahnen, ihre Dienste für die allgemeine Landesverwaltung, so sind die analogen Leistungen der Post und des Telegraphen von der individuellen Entgeltlichkeit ausgeschlossen.

Dieses ist indessen regelmäßig (von Kriegszeiten abgesehen) nur der weitaus kleinere Theil dessen, was die Verkehrsanstalten leisten. Die überwiegende Masse des Verkehrs, welchen sie bewältigen, ist individueller

*) Neuerdings hat der entgegengesetzte Standpunkt einen feierlichen Ausdruck erhalten in der Thronrede vom 14. Januar 1889. Es heißt in derselben: „Die Neugestaltung des vaterländischen Eisenbahnwesens, wie sie sich im Verlauf der letzten zehn Jahre vollzogen hat, bewährt sich zu Meiner Genugthuung in vollem Maße. Das erfolgreich Geschaffene in stetem Fortschritte zeit- und zweckgemäß auszubilden und zu verbessern, die wirthschaftliche Entwicklung des Landes mit gerechter und fester Hand und pflichtmäßiger Wahrung der finanziellen Interessen des Staates umsichtig und sorgsam zu pflegen, wird auch fernerhin Meine Regierung sich angelegen sein lassen."

Digitized by Google

Verkehr, Gütertransport, Personenbeförderung, sind Briefe, Packete, Telegramme u. dgl., welche im Dienste einzelner Haushaltungen, für private Interessen und nicht für das Staatsganze befördert werden. Die Ansicht, welche die Ausschließung der individuellen Entgeltlichkeit bei diesem Verkehr der individuellen Interessenten nicht nur überhaupt anstrebt, sondern obenein als etwas „Höheres" im Gegensatze zu der individuellen Entgeltlichkeit anstrebt, beruht im günstigen Falle auf einer Unklarheit des Denkens, im minder günstigen Falle auf dem Zuge der Interessen, welche allezeit geneigt sind, den Staat für sich auszubeuten, ohne danach zu fragen, woher der Staat die Mittel dazu hernehmen soll.

Da, wo es sich um eine blos theoretische Unklarheit handelt, verwechselt man, indem man sich für den „höheren" Standpunkt der Unentgeltlichkeit, der Rücksichtslosigkeit gegenüber finanzieller Berechnung erwärmt, den Standpunkt der Privatwirthschaft mit dem Standpunkte der Staatswirthschaft. Wenn der Landwirth X, wenn der Industrielle Y die finanzielle Berechnung hintansetzt gegenüber den sittlichen Verpflichtungen, die er für seine Arbeiter zu erfüllen hat, so ist diese Hintansetzung ein „höherer" Standpunkt. Wenn aber die Staatswirthschaft die finanzielle Berechnung hintansetzt, um gewisse Leistungen für gewisse Kreise der Interessenten ohne Rücksicht auf die Kosten darzubieten, so liegt darin deshalb nichts „Höheres", weil die Staatswicthschaft nur mit den Mitteln der Staatsgesammtheit, der Gesammtheit der Steuerzahler wirthschaftet, also das, was sie dem einen Theile schenkt, von dem anderen Theile nimmt oder demselben vorenthält.

§ 441. Die Eigenschaft eines „höheren" Gesichtspunktes käme erst dann in Frage, wenn die Hintansetzung der Interessen des einen Theils der Staatsgesellschaft gegen die Interessen des andern Theils für solche Gesammtzwecke erfolgte, welche ihrem Wesen nach als etwas Höheres betrachtet werden dürfen. Wenn also Opfer der stärkeren Theile der Gesellschaft für die schwächeren Theile gebracht werden, so liegt das Höhere dieser Verleugnung der individuellen Entgeltlichkeit darin, daß der Starke dem Schwachen zu Hülfe kommt.

Nun liegt es in der Natur der Verkehrsanstalten, daß von einem derartigen Gesichtspunkte bei ihnen überhaupt nicht (oder so gut wie gar nicht) die Rede ist. Sie dienen — im Einzelnen mit Unterschieden, je nach Volk, Kulturstufe, Art der Leistung, Gattung des Verkehrs u. s. w. — im großen Ganzen überwiegend den starken Theilen der wirthschaftenden Gesellschaft; was sie an Entgegenkommen, Wohlfeilheit, Nutzen

Digitized by Google

den Privaten gewähren, kommt in erster Reihe und unmittelbar den besitzenden Klassen zu Gute, in zweiter Reihe und mittelbar, oder zum Theil gar nicht, der Masse der wenig besitzenden und arbeitenden Klassen. Ein Verzicht auf die Entgeltlichkeit staatswirthschaftlicher Verkehrsleistungen bedeutet daher vielmehr ein Opfer der Schwachen für die Starken als das Gegentheil. Und darum ist in einem Verzicht auf die Entgeltlichkeit hier von jener „höheren" Auffassung, die ihren Namen verdient, nichts zu entdecken.

Wir gehen aber noch einen Schritt weiter. Wir wenden das schon oben von den Postüberschüssen Gesagte auf die Eisenbahnüberschüsse an. Unter Verhältnissen, wo einerseits die Aufbringung der öffentlichen Finanzmittel bei erträglichem Drucke der Last nur durch mannigfaltige, vielfach verhüllte Mittel möglich ist, wo andererseits das herkömmliche System zur Erfüllung dieser Aufgabe die unteren Volksschichten ganz überwiegend zur Tragung der Lasten heranzieht, wo Salz und Brod, Branntwein, Bier, Kaffee, Tabak, direkte Steuern obenein die minder zahlungsfähige Mehrzahl belasten — da muß es ein willkommenes Mittel der Besteuerung im Dienste der Gerechtigkeit und der Zweckmäßigkeit sein, wenn man durch die Ueberschüsse einer großen Staatseisenbahnverwaltung vorherrschend die besitzenden Klassen in ausgiebiger Weise besteuern kann, ohne die vernünftigen Ansprüche des Verkehrs hintanzusetzen.

§ 442. Dieses ist die Lage der Dinge in der gegenwärtigen Staatsbahnverwaltung Preußens.

Allerdings käme es darauf an, durch genaue Untersuchungen die Kosten und die Gewinne der einzelnen Stücke des gesammten Verkehrs auseinanderzulegen, um auf diese Weise eine klare Einsicht in Qualität und Quantität jener Besteuerung zu erhalten. Weil solche Berechnungen bei deren bekannter Schwierigkeit noch nicht vorhanden sind*), müssen wir uns an diesem Orte damit begnügen, auf sie hinzudeuten.

Nur einige allgemeine Bemerkungen dürfen wir daran knüpfen. Die grassirende Neigung, die öffentlichen Verkehrsanstalten zum Tummelplatze phantastischer Reformen zu machen, welche seit einem halben Jahr-

*) Die alljährlich dem Landtage vorgelegten und im Druck veröffentlichten Betriebsberichte der preußischen Staatseisenbahnen enthalten eine genaue Spezialisirung nur von den Roh-Einnahmen der verschiedenen Personen- und Güterklassen. Für den Verkehr der verschiedenen Landestheile giebt es überhaupt eine Statistik nur der Güterklassen, nicht der Einnahmen daraus. Der letzte Jahresbericht ist für 1887—88.

Digitized by Google

hundert immer wieder neue Projekte, die das Alte doch stets wiederholen, dem urtheilslosen Publikum vorlegt, ist wegen der grundsätzlichen Gefahren für die Finanzen, die wir im Obigen erörtert haben, jedesmal auf den Boden der nüchternen Thatsachen zurückzuführen, um ihren Werth zu ermessen, um den von ihnen zu erwartenden Nutzen für die Gesammtheit, um ihre finanziellen Aussichten zu beurtheilen. Weder die irreleitende Voraussetzung von der Interessenharmonie niedrigster Tarifsätze und lohnender Reinerträge, noch die oberflächliche Ueberzeugung von dem unmittelbaren Nutzen jeder Verkehrserleichterung für die Volksgesammtheit können einen Ersatz für solche Kenntniß des ziffermäßigen Details bieten, wenn man die Verwaltung großer öffentlicher Interessen in festen Händen halten will.

Wenn dieses eine mehr negativ-kritische Aufgabe ist, so wird die positive Aufgabe der praktischen Eisenbahnverwaltung darin bestehen, eine richtige Abwägung vorzunehmen, einmal zwischen demjenigen, was an Ueberschüssen im Ganzen aufkommen soll, und den Erleichterungen der Tarifsätze, welche diese Ueberschüsse herabsetzen wollen; zweitens zwischen demjenigen, was zur Entwicklung der Eisenbahnverkehrsmittel aus diesen Ueberschüssen entnommen, und dem, was für „allgemeine Staatszwecke" abgegeben werden soll; drittens endlich zwischen den Seiten des Verkehrs, welche als vorzugsweise tragkräftige für die Entwicklung von Ueberschüssen bestimmt werden, und denjenigen, welchen die Erleichterungen zugewendet werden.

Bis zu einem gewissen Grade hat die deutsche und preußische Gesetzgebung für diesen Zweck Vorsorge getroffen.

Die Reichsverfassung bestimmt in den Artikeln 45 und 46 folgendes: „Dem Reiche steht die Kontrole über das Tarifwesen zu; dasselbe wird namentlich dahin wirken, 1) daß baldigst übereinstimmende Betriebsreglements eingeführt werden, 2) daß die möglichste Gleichmäßigkeit und Herabsetzung der Tarife erzielt, insbesondere, daß bei größeren Entfernungen für den Transport von Kohlen, Koke, Holz, Erzen, Steinen, Salz, Roheisen, Düngungsmitteln und ähnlichen Gegenständen ein dem Bedürfniß der Landwirthschaft und Industrie entsprechender ermäßigter Tarif, und zwar zunächst thunlichst der Einpfennig-Tarif eingeführt werde. Bei eintretenden Nothständen, insbesondere bei ungewöhnlicher Theuerung der Lebensmittel, sind die Eisenbahnverwaltungen verpflichtet, für den Transport, namentlich von Getreide, Mehl, Hülsenfrüchten und Kartoffeln, zeitweise einen dem Bedürfniß entsprechenden ... niedrigeren Spezialtarif einzuführen u. s. w."

Diese, wesentlich auf ein System von Privatbahnen berechneten

Digitized by Google

Vorschriften der Reichsverfassung sind dann durch die preußische Gesetzgebung im Sinne des Staatsbahnsystems und aus Anlaß desselben in dem Gesetze vom 1. Juni 1882 über die „wirthschaftlichen Garantien" des Staatsbahnsystems näher an die Wirklichkeit herangebracht worden, indem durch Einsetzung von wirthschaftlichen Beiräthen aus den verschiedenen Interessenkreisen (Bezirkseisenbahnräthen, Landeseisenbahnrath) für eine Fühlung der Staatsverwaltung mit diesen Kreisen im Hinblick auf die Entwicklung des Tarifwesens planmäßig gesorgt worden ist*).

III. Die Gesetzgebung der kleineren Staaten.**)

§ 443. Allen anderen Staaten voran, auch Preußen voran, ist die Gesetzgebung des Königreichs Sachsen zu nennen, deren Faktoren neuerdings ein Jahrzehnt lang an der Reform der direkten Steuern gearbeitet und dabei so ziemlich alle einschlagenden Fragen in mannigfaltigen und weitschichtigen Kontroversen erörtert haben, übrigens in so lebendiger Beziehung zu den neuesten Entwicklungen der deutschen Wissenschaft, daß die Wissenschaft wiederum die Pflicht hat, dankbar diese Arbeiten zu verzeichnen und sie für die allgemeinen Fortschritte der deutschen Steuergesetzgebung nutzbar werden zu lassen.

Bisher bestanden in Sachsen***) als sog. direkte Steuern 1) die Grundsteuer, 2) die Gewerbe- und Personalsteuer. Beide beruhten auf den Bestimmungen der Verfassungsurkunde vom 4. September 1831 und den zu ihrer Ausführung erlassenen Gesetzen. Die Grundsteuer auf dem Gesetze von 1843, als Ertragssteuer, basirt auf ein Parzellenkataster, die Gewerbe- und Personalsteuer auf den Gesetzen von 1834 und 1845, der Absicht nach eine Steuer auf das „wirkliche reine Einkommen", aber mit der bekannten Scheu vor den daran geknüpften Schwierigkeiten („daß alle Maaßregeln vermieden werden, welche ein

*) von der Leyen, Die Durchführung des Staatsbahnsystems in Preußen, Schmoller's Jahrbuch, 1883, 493—497.

**) Es versteht sich von selbst, daß hier nur, ähnlich wie bei der Geschichte der Steuern die preußische Gesetzgebung im Vordergrunde gestanden hat, einzelne charakteristische Erscheinungen dargestellt werden können, welche für die neuere Steuergesetzgebung neben der Reichsfinanzgesetzgebung bezeichnend sind. Für weitere Einzelheiten ist auf die Litteratur, die im Eingange dieses Kapitels angegeben ist, zu verweisen.

***) Ueber den früheren Zustand vgl. namentlich (Ernst Engel) Die direkten Steuern im Königreiche Sachsen, Zeitschrift des Statistischen Bureaus des kgl. sächs. Ministeriums des Innern, 4. Jahrgang, 1858.

Digitized by Google

weiteres Eindringen in die Vermögens- und sonstigen persönlichen Verhältnisse voraussetzen") in Halbheiten zwischen Ertragssteuer und Einkommensteuer stecken bleibend. Für die verschiedenen Klassen von Personalsteuerpflichtigen wurde thatsächlich eine Reihe sehr verschiedener Steuern geschaffen. Die Besteuerung der Rentiers ist nichts anderes als eine reine Einkommensteuer; die Besteuerung der einzelnen Gewerbe dagegen richtet sich nach der Zahl der Webstühle, der Mahlgänge, der Gehülfen u. s. w. Beim Renten-Einkommen, ebenso bei Gehalten und Pensionen ist eine nicht unerhebliche Progression des Steuerfußes statuirt, in andern Abtheilungen ist keine Rede davon. Der Steuersatz ist höchstens $2^2/_3$ Proz., wogegen der „ordentliche" Satz der Grundsteuer 9 Proz. beträgt.

Das direkte Steuersystem bestand hienach aus zwei Hälften verschiedener Beschaffenheit, die eine schlechthin eine unbewegliche Ertragssteuer, die andere eine bewegliche Steuer, theils Ertragssteuer, theils Einkommensteuer. Dem entsprach es, daß die Grundsteuer im Jahre
1844: 79 Proz., dagegen die Gewerbe- und Personalsteuer 21 Proz.,
1873: 50 „ „ „ „ „ „ 50 „
aufbrachte*). Der Mehrertrag der Grundsteuer (312000 Thaler) kam ausschließlich auf die nach Miethwerth abgeschätzten Gebäude, also vorwiegend auf den städtischen Grundbesitz.

Die Starrheit der Grundsteuer und die Beweglichkeit der anderen Steuer waren es auch, welche ihren Konflikt bei jeder außerordentlichen Steuererhöhung offenbarten, weil die Frage entstand, wie groß der Zuschlag dort, wie groß er hier sein dürfe. Aus den Klagen der Gewerbesteuerpflichtigen, welche sich namentlich im Jahre 1867 durch das Verhältnis der Zuschläge ($^2/_9$ gegen $^4/_5$) beschwert erachteten, erhielt die Bewegung für eine Reform des sächsischen Steuersystems ihren hauptsächlichen Antrieb.

§ 444. Im Jahre 1868 wurde auf Antrag der Landesvertretung eine Kommission zur Vorbereitung der Steuerreform niedergesetzt; am 2. Juli 1878, also erst nach Verlauf eines vollen Jahrzehnts, ist das geltende neue Gesetz zu Stande gekommen**).

*) In absoluten Zahlen Grundsteuer: Gewerbe- und Personalsteuer:
1844: 1,459,000 Thlr. 395,600 Thlr.
1873: 1,771,000 „ 1,781,000 „

**) Der erste Akt der Gesetzgebung war das Einkommensteuergesetz vom 22. Dezember 1874, welches indessen theils wegen der Neuheit überhaupt (Deklarationspflicht,

Digitized by Google

Wie der Gegensatz von Stadt und Land den Hauptanlaß zur Reform gegeben hatte, so war es dieser Gegensatz auch, welcher die Berathung der neuen Gesetzgebung in schroffe Parteiungen spaltete, welche einigermaßen zu versöhnen es langer Verhandlungen bedurfte. Die Vertreter des Grundbesitzes strebten Jahre lang die gänzliche Befreiung von der bestehenden Grundsteuer an und wünschten eine einzige allgemeine Einkommensteuer an die Stelle zu setzen; erst allmälig gab man diesen Standpunkt auf, nicht ohne ein ansehnliches Stück des ins Auge gefaßten Zieles erlangt zu haben.

Durch das Gesetz vom 2. Juli 1878 wird das Gesetz vom 24. Dezember 1845 über die Gewerbe- und Personalsteuer aufgehoben; die Grundsteuer soll auch fernerhin nach dem Gesetze vom 9. September 1843 erhoben werden, aber die Höhe derselben ist auf weniger als die Hälfte herabgesetzt (die Grundsteuer beträgt 4 Pfennig jährlich von jeder Steuereinheit statt der bisherigen 9 Pfennig).

Die Regierung hielt während der Berathungen des Gesetzes konsequent daran fest, daß die Grundsteuer nicht zu beseitigen sei, und zwar theils weil dieselbe schon den Charakter einer Reallast angenommen habe, theils wegen der eigenthümlichen Vortheile der Grundbesitzer (Steigen der Grundrente, Sicherheit des Besitzes). Einen Nachlaß zu gewähren war sie aber bereit; die Höhe desselben ergab sich dadurch, daß man es für angemessen hielt, wenn der Grundbesitz ein Fünftel des gesammten Einkommensteuerbetrages als Präzipuum trage. Hiedurch gelangte man zu dem Satze von 4 Pfennigen. Ausdrücklich betonte die Regierung, sie wolle der Grundsteuer fortan nicht den Charakter einer Reallast geben, sondern sie als Steuer behandelt wissen, daher sie sich sowohl eine Revision der Einschätzung als eine einfache Ermäßigung vorbehielt.

§ 445. Die neue Gesetzgebung, welche jetzt an die Stelle der Personal- und Gewerbesteuer tritt, theilweise an die Stelle der Grundsteuer, hat eine allgemeine Einkommensteuer zum Gegenstande.

Dieselbe ist auf die im Einkommen sich kundgebende Leistungskraft, mit Modifikationen durch besondere Umstände, gegründet. Die Berücksichtigung persönlicher Verhältnisse, welche die Leistungskraft beschränken*),

Einschätzungswerk), theils wegen besonderer Punkte (zu weit gehende Progression, Ausdehnung auf die Masse der untersten Volksklassen) auf Hinderniſſe stieß und auf Antrag der Staatsregierung 1875/76 zur Revision gestellt wurde, die sich dann bis 1878 hinzog.

*) Als Verhältnisse dieser Art kommen lediglich in Betracht: eine große Zahl

Digitized by Google

ist gestattet, und zwar ist man in dem definitiven Gesetze von 1878 weiter gegangen als in dem vorläufigen Gesetze von 1874. Jetzt erstreckt sich diese Rücksichtnahme auf Einkünfte bis hinauf zu 3300 Mark, zuvor blos auf Einkünfte bis 1600 Mark.

Die untersten Stufen des Einkommens sind von der Steuer befreit oder sehr erleichtert, unter dem Einflusse der Erfahrungen, welche man mit dem Gesetze von 1874 gemacht hatte. Hier wiederholte sich, was man in Preußen erfahren und fortschreitend in der Reform der Gesetzgebung zu verwerthen gesucht hat. Die unterste Stufe des Gesetzes von 1874 (bis 500 Mark Einkommen) umfaßte nicht weniger als 382 302 Pflichtige, d. h. 39,3 Proz. aller Pflichtigen mit nur 3,4 Proz. des Steuersolls. Die Last der Veranlagung (neben der Unzweckmäßigkeit der Deklarationspflicht für diese Schichten der Bevölkerung), die Mühe der Steuereinziehung u. dgl. führten dazu, an den Ersatz durch eine Klassensteuer nach (veraltetem) preußischem Muster, dann aber besser an eine Befreiung der untersten Stufen zu denken. Das Einkommen unter 300 Mark wurde ganz befreit; Einkommen von 300—400 Mark mit ½ Mark besteuert, Einkommen von 400—500 Mark mit 1 Mark, 500—600 Mark mit 2 Mark, 600—700 Mark mit 3 Mark, 700 bis 800 Mark mit 4 Mark und weiter in Stufen von 150 Mark Breite, von 1600 Mark aufwärts in Stufen von 300 Mark Breite mit langsam aufsteigender Progression des Steuersatzes, so daß nach einem minimalen Satze der niedrigsten Stufe bei 1100—1250 Mark (11 Mark) ein Satz von 1 Proz. erreicht ist, bei 2800—3300 Mark (59 Mark) ein Satz von etwa 2 Proz., bei 6300—7200 Mark (189 Mark) ein Satz von etwa 3 Proz. und von da ab aufwärts bleibt der Satz von 3 Proz. der höchste.

Also eine klassifizirte Einkommensteuer, welche an das preußische Vorbild erinnert einschließlich derjenigen Reformen desselben, welche daran vorgenommen sind, oder welche, je mehr sie in die unmittelbare Gegenwart rücken, vielleicht als Reflex wiederum des sächsischen Gesetzes zu betrachten sind. Eine bemerkenswerthe Verschiedenheit ist etwa darin zu finden, daß die sächsische Regierung nur sehr bedächtig die Befreiung der untersten Stufen zugestehen wollte, wogegen die preußische Regierung viel weiter gehende Erleichterungen nach den mittleren Steuerstufen hinauf anstrebt und dies anstrebt im Gegensatze zu der Landesvertretung, umgekehrt wie in Sachsen. Zum Theil mag sich dies aus der Ver-

---

von Kindern, die Verpflichtung zur Unterhaltung armer Angehöriger, andauernde Krankheit und besondere Unglücksfälle (§ 13).

Digitized by Google

schiedenheit der wirthschaftlichen Kultur in Sachsen und in den östlichen Provinzen Preußens erklären.

Die Entwicklung der Progression nach oben hin ist demselben preußischen Vorbilde im negativen Sinne gefolgt, indem eine weiter gehende Progression (in Gestalt der Degression von 3 Proz. abwärts) des Gesetzes von 1874 (bis 9600 Mark, statt jetzt bis 5400 Mark) unter dem Drucke der Unzufriedenheit der wohlhabenden Klassen aufgegeben wurde. In der That ist hier ein Schritt zu thun, bei welchem gebührendermaßen dem großen Nachbarstaate der Vortritt gebühren sollte, den unterdessen ein anderer kleiner Staat, Baden, vorweggenommen hat (§ 452).

§ 446. Von besonderer Bedeutung für die Wissenschaft ist eine Bestimmung des sächsischen Gesetzes, welche nach dem Vorschlage der Regierung und in Uebereinstimmung mit der Mehrheit der Landesvertretung dasjenige sanktionirt, was sich uns (§§ 241—243) im Zusammenhange der allgemeinen Erörterungen ergeben hat.

§ 15 bestimmt nämlich: „Ist das Einkommen einer Person, welche innerhalb Landes eine eigene Haushaltung hat, geringer als die Summe, welche sie zur Bestreitung des Unterhaltes für sich und die von ihr unterhaltenen Personen oder zu freiwillig an andere gewährten Unterstützungen aufwendet, so kann diese Summe (soweit nicht die in § 13 angeführten Verhältnisse vorliegen) als Betrag des Einkommens angenommen werden."

Es ist offenbar richtig, daß diese Vorschrift in ein Gesetz, welches das „reine Einkommen" (§ 1) besteuern will, nicht hineinpaßt. Damit ist aber der Punkt, auf welchen es ankommt, nicht getroffen, es sei denn, daß man auch sachlich die Einkommensteuer für den allein zutreffenden Weg zur Erfassung der Leistungskraft hält und von einer darüber hinausgehenden Steuerpflicht die Folgerung herleitet, daß „man den Bürger zwinge, das Kapital anzugreifen oder Schulden zu machen, um die Abgaben zu entrichten", während in der Vermeidung solcher Folgen gerade der Vorzug der Einkommensteuer gegenüber der Ertragssteuer liege*).

Für uns ist es ein sachlich richtiger Gedanke, welcher in formell zu beanstandender Art sich Geltung verschafft hat, unter dem augenscheinlichen

*) Sehr ungünstig urtheilt J. Conrad (Jahrbücher, 1879, Band XXXII, S. 466 f.) über diese Bestimmung des Gesetzes.

Digitized by Google

Eindruck der neueren Verkehrserscheinungen und vielleicht auch der neueren Wissenschaft. Der Minister wies auf den Fall hin, wo eine wohlhabende Persönlichkeit ihr Vermögen ganz in Baustellen angelegt habe, die also ihm kein Einkommen abwerfen, während er sich große Einnahmen zu einem luxuriösen Leben durch allmäligen Verkauf einzelner Parzellen verschaffen könne. Derber klang es, aber ebenso zutreffend, wenn ein Abgeordneter ausführte, daß man unrecht thun würde, wenn man sich an theoretische Spitzen der Einkommensteuertheorie halten wollte, während kein Grund vorhanden ist, Jemand von der Steuer frei zu lassen, der aus Bequemlichkeit, Nachlässigkeit, Ungeschicklichkeit ein großes Vermögen nicht zu nutzen versteht*).

Den weiteren Schritt, das Genußvermögen zu besteuern, hat das Gesetz nicht gethan, und dasselbe bleibt wohl überhaupt, dort wie anderswo, einer „Vermögenssteuer" vorbehalten, von welcher während der Vorberathung des sächsischen Gesetzes und nachher öfter die Rede war. Das vorliegende Gesetz sagt in den Grundsätzen für die Einschätzung: Als Einkommen gilt die Summe aller in Geld- oder Geldeswerth bestehenden Einnahmen der einzelnen Beitragspflichtigen mit Einschluß des Miethswerthes der Wohnung im eigenen Hause oder sonstiger freier Wohnung, sowie des Werthes der zum Haushalte verbrauchten Erzeugnisse der eigenen Wirthschaft und des eigenen Gewerbebetriebs.... Außerordentliche Einnahmen durch Erbschaften und ähnliche Erwerbungen gelten jedoch nicht als steuerpflichtiges Einkommen, sondern als Vermehrungen des Stammvermögens.

§ 447. Die Frage einer „Vermögenssteuer" als neben der Einkommensteuer herlaufende stärkere Belastung des fundirten Einkommens (nach dem Muster der Schweizer Kantone) oder in der Form einer abgestuften Belastung der verschiedenen Einkommensarten innerhalb einer allgemeinen Einkommensteuer (nach dem Muster des preußischen Gesetzentwurfes von 1847), oder endlich in der an das Alte sich anschließenden Gestalt einer Ertragssteuer als besonderer Belastung des Vermögensbesitzes neben der neu einzuführenden Einkommensteuer — diese Frage ist im Laufe der langen Verhandlungen über das sächsische Gesetz mehrfach wiedergekehrt, ja nach dem endlichen Abschlusse des Gesetzes im Jahre 1878, welches den Schwierigkeiten der Frage aus dem Wege ge-

*) Man konnte sich auch darauf berufen, daß in der Kommunalsteuer von Chemnitz eine solche Bestimmung sich bewährt habe.

Digitized by Google

gangen war, als eine noch zu lösende sowohl von Seiten der Staatsregierung als von Seiten hervorragender Abgeordneter bezeichnet worden.

Der Regierungsentwurf, mit welchem sich in den Jahren 1872—73 die Landesvertretung beschäftigte, hatte eine Abstufung der Steuer im Auge, welche innerhalb einer allgemeinen Einkommensteuer die verschiedenen Arten des Einkommens verschieden stark belastete. Der Ertrag aus Grundbesitz oder Renten in Höhe von 800 Thalern sollte ebenso hoch belastet werden, wie ein Ertrag von 1000 Thalern aus Gewerbebetrieb, wie ein Gehalt von 1200 Thalern. In der Landesvertretung erkannte man das Bedürfniß einer Unterscheidung zwischen fundirtem und nicht fundirtem Einkommen an, entdeckte aber mit der bei Steuerreformen üblichen Spitzfindigkeit die wohlbekannten Schwierigkeiten einer solchen Unterscheidung, welche angeblich in eine endlose Kasuistik der Unterscheidungen hinausführe. Man gab der Form der schweizerischen Vermögenssteuer den Vorzug, aber der Gedanke, meinte man, sei noch nicht für die Ausführung reif: „wolle man das Schicksal der Einkommensteuer, bezüglich deren nach mehrjährigen Berathungen jetzt endlich eine definitive Vereinigung zu hoffen sei, mit der für Viele noch fremden Idee der Vermögenssteuer verknüpfen, so werde dadurch das ganze Reformwerk gefährdet."

Man hielt es für „zweckmäßiger, einen Theil der bestehenden direkten Steuern einstweilen noch beizubehalten und die Frage, ob man diesen Rest vielleicht in eine Vermögenssteuer umwandeln könne, der Zukunft zu überlassen." In der That ist dann die theilweise Festhaltung der Grundsteuer in diesem Sinne aufgefaßt worden. Indessen, nicht nur, daß alles Vermögen anderer Art als das Grundvermögen, keine präzipuelle Last zu tragen hat, die Ertragsteuer ist auch ihrem Wesen nach etwas anderes als die Vermögenssteuer in der einen oder anderen Form, weil letztere die aus Besitz fließende Steuerkraft des Steuersubjekts fassen will, die Ertragssteuer unabhängig von der Steuerkraft der Steuersubjekte sich lediglich an den Ertrag des Vermögens hält.

§ 448. Ist hienach in diesen wie in anderen Punkten gegenüber dem preußischen Einkommensteuergesetz kein großer Fortschritt zu bemerken, liegt der Fortschritt hier vielmehr auf dem Gebiete des einzelnen kleinen Staatswesens, welchem es gelungen ist, der vorangeschrittenen preußischen Gesetzgebung nachzufolgen, so bleibt eine Seite des sächsischen Gesetzes noch zu erörtern, in welchem seine ganze Stärke liegt und seine Bedeutung als Sporn für die Reform des preußischen Gesetzes — das Einschätzungswesen.

Digitized by Google

Für die Zwecke der Einschätzung sind vier Hauptquellen des Einkommens unterschieden: 1. Grundbesitz, 2. Kapitalrente, 3. Gehalt und Lohn, 4. Handel und Gewerbe. Nach diesen vier Hauptquellen gesondert hat der Steuerpflichtige sein Einkommen alljährlich *selber zu deklariren*, auf einem zugefertigten Formular, welches die nöthigsten Erläuterungen enthält; das Einkommen aus Handel und Gewerbe ist nach dreijährigem Durchschnitt anzugeben. Die Erfahrungen mit dem Gesetze von 1874 über die Selbstdeklaration der unteren Volksschichten veranlaßten die Regierung zu dem Vorschlage, die Pflicht zur Selbstdeklaration erst bei einem Einkommen von 3000 Mark eintreten zu lassen; die Landesvertretung aber wollte sie bei 1600 Mark anfangen lassen und so ist es durch das Gesetz von 1878 bestimmt. Die Unterlassung der Deklaration zieht den Verlust des Reklamationsrechts für das laufende Jahr nach sich.

Die Feststellung des Steuerkatasters erfolgt unter Oberaufsicht des Finanzministeriums durch Einschätzungs-Kommissionen, welche als Organe der Selbstverwaltung gedacht und dementsprechend zusammengesetzt sind. Die Reklamations-Kommissionen — ebenfalls Organe der Selbstverwaltung — sind mit ausgedehnteren Befugnissen ausgestattet und können namentlich Versicherung an Eidesstatt fordern. Die Einschätzungs-Kommissionen werden in zweijährigen Perioden von den Gemeindegenossen gewählt, in der Regel eine Kommission für eine Gemeinde, aus 3—6 Mitgliedern zusammengesetzt, unter dem Vorsitz eines Bezirkssteuerinspektors. Die Reklamationskommissionen aus den Kreiseinwohnern gewählt, ein Drittel der Mitglieder aber vom Finanzministerium gewählt und unter dem Vorsitz eines vom Finanzministerium ernannten Beamten. Hinterziehung wird mit dem Vier- bis Zehnfachen des hinterzogenen Steuerbetrags geahndet. (Die von einem Abgeordneten beantragte Verschärfung, den Gerichten zu gestatten, bei wissentlich falscher Deklaration event. auch Gefängnißstrafe bis zu 6 Monaten zu verhängen, wurde mit 58 gegen 6 Stimmen abgelehnt.)

§ 449. Erwägen wir die Neuheit der Einkommensteuer in Sachsen und die jedesmal in den Anfängen mit dieser Steuer verbundenen Schwierigkeiten, so scheint doppelter Anlaß zu sein, den *günstigen Erfolg* zu rühmen. Insbesondere wird die Anerkennung dem *Einschätzungswesen* Sachsens zu Theil, nicht nur von urtheilsfähigen Männern, welche durch ihre nahe Beziehung zur Herstellung des Gesetzes die Freude der Vaterschaft daran empfinden mögen*), sondern auch von entfernterer

*) Gensel, Conrad's Jahrbücher, 1885, Neue Folge X, 495.

Digitized by Google

Stelle und von spröderer Empfindung*). Ist neuerdings doch sogar ein Reflex davon in dem feierlichen Versprechen der preußischen Regierung zu erkennen**), „die Mittel zu einer gerechten Veranlagung des steuerpflichtigen Einkommens durch Einführung einer Deklarationspflicht zu verstärken."

Nach unseren allgemeineren Erörterungen, die sich gegen eine einseitig mechanische Auffassung des Einschätzungswesens und seiner einzelnen Handhaben richteten, dürfen wir den Grund des Erfolges nicht sowohl in gewissen Bestandtheilen des sächsischen Einschätzungswesens (insbesondere der Deklarationspflicht), als vielmehr in der gesammten Handhabung des Einschätzungswesens suchen, welches seinerseits die letzten Wurzeln in den Gesinnungen der Bevölkerung hat.

Bereits in den Jahren 1878—1884 ist das eingeschätzte Einkommen des sächsischen Volkes von 927 auf 1102***) Mill. Mark gestiegen, das Steuer-Soll von 11,7 Mill. auf 14,1 Mill. Mark.

Die vorwaltende Ueberzeugung der sachkundigen Leute, welche mit dem Einschätzungswesen in Sachsen beschäftigt sind oder waren, geht dahin, „daß im Ganzen eine annähernd richtige Einschätzung" erzielt wird†).

Die Frage, ob die Deklarationen sich bewährt haben, ob sie geeignet sind, die Arbeit der Einschätzungs-Kommissionen zu erleichtern, ob sie in der Mehrzahl als eine zuverlässige Unterlage für die Einschätzung betrachtet werden können — wird nicht mit so großer Mehrzahl der Stimmen bejaht, aber doch überwiegend bejaht; hinsichtlich der Zuverlässigkeit theilen sich die Stimmen in ungefähr gleiche Hälften. Die Zahl der Deklarationen nimmt allmälig zu; eine der Kommissionen hat nach dem Zeugniß ihres Vorsitzenden auf etwa 6000 Steuerpflichtige 1742 Deklarationen erhalten, von denen 840 ohne Weiteres als richtig anerkannt werden können. Auf dem Lande im Gegensatze zu den Städten

---

*) Ad. Soetbeer, Conrad's Jahrbücher, 1889, Neue Folge XVIII, 417 ff.

**) Thronrede vom 14. Januar 1889.

***) Im Einzelnen, nach den 4 Kategorien getheilt, waren die Zahlen folgende:

Jahr	Grundbesitz Mill. Mark	Kapitalrente Mill. Mark	Gehalt und Lohn Mill. Mark	Handel und Gewerbe Mill. Mark	Summe Mill. Mark	Abzuziehende Schuldzinsen Mill. Mark
1878:	214,30	108,90	333,91	356,93	1014,05	87,00
1883:	233,29	134,66	450,11	378,13	1196,19	94,00

†) Vgl. Gensel a. a. O. S. 499. G. hat durch Fragebogen bei Sachverständigen Ermittelungen angestellt; von 74 Antworten lauten 71 bejahend auf diese Frage. Ich möchte nicht ganz so viel Werth darauf legen wie Gensel; man halte einmal bei unseren preußischen Einschätzungskommissionen Umfrage und sie werden auch zur Bejahung neigen.

Digitized by Google

scheint es noch ziemlich schwach mit den Deklarationen zu stehen. Andererseits wird die Unentbehrlichkeit der Deklarationen für das Kapitalrenten-Einkommen betont*), obwohl man überzeugt ist, daß hiebei noch große Hinterziehungen stattfinden. Im Allgemeinen bewährt sich die Untergrenze der Deklarationspflicht (Einkommen von 1600 Mark), und es scheint kein Bedürfniß nach Erhöhung dieser Untergrenze vorhanden zu sein. Dagegen ist es bekannt, daß die Einschätzungs-Kommissionen gern Nachsicht üben, sobald nur der gute Wille des Deklaranten, dem Gesetze zu genügen, ersichtlich ist. Das Gesetz selber schreibt vor: „sofern es sich um Einkommen handelt, dessen Betrag nur durch Schätzung gefunden werden kann (was von allem Einkommen aus dem Betriebe von Handel, Gewerbe und Landwirthschaft gilt), genügt es, wenn der Beitragspflichtige in die Deklaration statt der ziffermäßigen Angabe des Einkommens diejenigen Nachweisungen aufnimmt, deren die Kommission zur Schätzung desselben bedarf, und sich zu jeder etwa erforderlichen Ergänzung dieser Nachweisungen nach Maaßgabe der ihm vorzulegenden Fragen erbietet."

Während des Landtages von 1881—82 stellte ein Abgeordneter den Antrag auf Beschränkung der Deklarationspflicht in mehreren Richtungen, führte aber, im Widerspruch mit seiner Absicht, eine allgemeine Erklärung, selbst früherer Gegner, zu Gunsten des neuen Gesetzes und insbesondere der Deklarationspflicht herbei, so daß er den Antrag zurückziehen mußte. Selbst ein bekannter Abgeordneter der sozialdemokratischen Partei nannte das Gesetz eines der besten, welche das Land besitze.

Bemerkenswerth als Ergänzung des Gesetzes von 1878 ist das neuere Gesetz vom 21. April 1884**), welches den Ortsbehörden die Befugniß ertheilt, durch örtliche Regulative säumigen Abgabenpflichtigen bei Strafe (bis zu 14 Tagen Haft) den Besuch von öffentlichen Vergnügungsorten zu verbieten. Es sind dabei Rückstände von direkten Staats- und Gemeindesteuern sowie von Schulgeld ins Auge gefaßt; der Rückstand muß durch Zwangsvollstreckung einzutreiben versucht oder die Aussichtslosigkeit der Zwangsvollstreckung muß erwiesen sein; auch muß die Zahlungsunfähigkeit durch eigenes Verschulden herbeigeführt sein.

---

*) So führte schon das badische Gesetz über die Kapitalrentensteuer vom 4. Juli 1848 die jährliche Deklaration der Kapitalwerthe „auf Ehre und Gewissen" ein, dazu die öffentliche Auflegung des Katasters zu Jedermanns Einsicht.

**) Finanzarchiv, 1886, 262 f.

Digitized by Google

§ 450. An die Gesetzgebung des Königreichs Sachsen reiht sich die ebenfalls durch lange Vorarbeiten hindurch endlich in der neuesten Zeit zum Ziele gelangte Steuerreformgesetzgebung des Großherzogthums Baden*).

Aehnlich wie das Königreich Sachsen besaß Baden als Ergebniß der Anschauungen und gesetzgeberischen Arbeiten aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein Ertragssteuersystem, welches theilweise in ein Personalsteuersystem hinüberreichte.

Das neu gebildete Großherzogthum sah es zu Anfang des Jahrhunderts als eine Hauptaufgabe an, für die verschiedenen Stücke, die in ihm vereinigt waren, ein gemeinsames Steuersystem zu schaffen. Eine Grundsteuerordnung und eine Häusersteuerordnung wurde 1810, eine Gewerbesteuerordnung 1815 eingeführt. Die Grundsteuer sollte nach dem mittleren Kaufwerth des klassenweise einzuschätzenden Bodens, desgleichen die Häusersteuer nach dem Kaufwerth der Häuser veranschlagt werden; die Gewerbesteuer zerlegt den Reinertrag der Gewerbe in die zwei Bestandtheile des persönlichen Erwerbs und des Betriebskapitals: der erstere, Unternehmergewinn und Arbeitslohn in sich befassend, wird in 10 Klassen eingetheilt (500 fl. bis 6000 fl.); auch der Erwerb der Landwirthschaft gehört dazu; der andere Bestandtheil, das Betriebskapital, wird in 15 Klassen besteuert (von 400 fl. aufwärts), wobei aber das landwirthschaftliche Betriebskapital freibleibt. Die Ermittlung des Betriebskapitals sollte durch Declaration der Pflichtigen erfolgen.

Im Jahre 1820 trat zu diesen drei Steuern die sog. Klassensteuer, eine Steuer von öffentlichen Gehalten und sonstigen nicht der Gewerbesteuer unterworfenen Einkünften, in 10 Klassen mit scharf progressiven Sätzen (bis 1000 fl. 1 Kr. vom Gulden, 1001—2000 fl. 2 Kr. u. s. w., schließlich von Einkommen über 80000 fl. 10 Kr. vom Gulden). Diese Skala erinnerte an die ähnlichen Steuergesetze der Kriegsjahre, und in der That wurde es auch nur als eine außerordentliche Hülfe gedacht, welche freilich gerade das Staatsbeamtenthum besonders schwer traf. Auf Antrag der Regierung wurde 1837 eine andere Skala eingeführt, gleichfalls entschieden progressiv, in Einkommenklassen, deren unterste bis 2000 fl., die folgende 2000—3000 fl. und so weiter je im Abstande von 1000 fl. Die Progression stieg von etwa 1 auf 4½ Proz. und stand bei 8001 fl. still. (2000 fl. zahlte 23 fl., 8001 fl. 368 fl.)

---

*) Hirth's Annalen des Deutschen Reichs, 1876, 400—424, 695—718. F. Lewald, Finanzarchiv, 1886, 763—882. Für den früheren Zustand vgl. F. A. Regenauer, Der Staatshaushalt des Großherzogthums Baden, 1863.

Digitized by Google

Endlich blieb eine Lücke in der Besteuerung der Kapitalrente zu ergänzen. Dies geschah durch Gesetz vom 4. Juli 1848 bezw. 30. März 1850, welches das Kapital, nicht die Kapitalrente, (nach schweizerischer Gewohnheit) zum Steuerobjekt machte und die jährliche Fassion der Pflichtigen zur Grundlage nahm, wobei Vermögen bis 500 fl., bei Bedürftigen bis 2000 fl. frei blieb.

Schon um diese Zeit tauchte der Gedanke einer „wachsenden Einkommensteuer" auf, gewann auch 28. Juli 1848 Gesetzeskraft, ohne indessen jemals in Wirksamkeit zu treten. Die Regierung wollte damit den Anforderungen jener Tage entsprechen; es sollte eine Zusatzsteuer zu den bestehenden direkten Steuern sein. Befreit war das Einkommen unter 300 fl. bei Verheirateten, unter 200 fl. bei Ledigen; der Steuersatz stieg von ½ bis zu 3 Proz. (bei mehr als 5000 fl.) an, in 11 Klassen abgestuft.

Revisionen der älteren Ertragssteuergesetze folgten dann. Das Gewerbesteuergesetz wurde 1854 gemäß der neueren Entwicklung des Gewerbes nach oben hin erweitert; das Grundsteuerkataster wurde laut Gesetz von 1858 auf Grund der Kaufpreise der Jahre 1828—47 einer Erneuerung unterworfen, zu welcher die Vorarbeit erst 1867 begann. Aehnlich setzte das Gesetz von 1866 eine neue Katastrirung des Gebäudewerthes fest. Das mühevolle Werk der neuen Einschätzung für beide Kategorien wurde Ende 1875 vollendet. Für die Grundstücke ergab sich (einschließlich der bereits nach dem Gesetze von 1854 neu eingeschätzten Waldungen) ein Steuerkapital von 1461 Mill. Mark gegen 987 Mill. des alten Katasters. Für die Gebäude 698 Mill. gegen 403 Mill. des alten Katasters.

§ 451. Die neue Einschätzung der Grundstücke sollte nach den Zusagen der Regierung keine Steigerung der Grund- und Häusersteuerlast zur Folge haben; daher wurde — weil an dem alten Steuerertrage festgehalten wurde — der alte Steuersatz (26 Kr. für 100 fl. = 44 Pfennig für 100 Mark) auf 28 Pfennig für 100 Mark Steuerkapital herabgesetzt. Gleichwohl verbreitete sich unter den Grundbesitzern eine wachsende Unzufriedenheit mit der Grundsteuer und deren neuer Einschätzung, die man als vielfach nicht zutreffend bezeichnete. Die gedrückte Lage der Landwirthschaft kam hinzu. Die mehr und mehr sich verbreitende Empfindung von der Härte und Einseitigkeit der Ertragssteuern drang auch hier ein*).

*) Wie stark die plötzliche Steigerung des Finanzbedarfs für militärische Zwecke, in Folge der neuen Gestaltung der deutschen Dinge, in einem einzelnen

Digitized by Google

Es trat hinzu, daß die Gemeindelasten, welche in Baden herkömmlich in engster Verbindung mit dem Staatssteuersystem stehen, hier wie anderswo eine große Steigerung erfuhren; in Folge der neuen Beweglichkeit der Bevölkerung fand ein rasches Anwachsen namentlich der größeren Städte statt; überhaupt aber wuchsen die Gemeindesteuern derart, daß von 1860—1873 eine Steigerung um mehr als 100 Proz. stattfand. Alles das fiel auf die alten Staatsertragssteuern als fernerer Gemeindezuschlag neben den bisherigen Zuschlägen.

So kam es, daß die größte Gemeinde Badens, die Stadt Mannheim, an Regierung und Kammer 1871 Petitionen richtete, die auf Einführung einer allgemeinen Einkommensteuer abzielten, zumal da (nach der damaligen Strömung) zugleich die bestehenden indirekten Steuern als abzuschaffende dargestellt wurden. Ein Hauptbeschwerdepunkt, welcher in der Kammer anerkannt wurde, war der, daß, im Gegensatze zur Grund- und Haussteuer, bei der Gewerbe- und Kapitalsteuer große Summen sich der Besteuerung entziehen; andererseits durch die „Klassensteuer" die Beamtenbesoldung unverhältnißmäßig schwer im Vergleich zum persönlichen Einkommen der Gewerbetreibenden getroffen wird. „Das Gewerbesteuergesetz, welches jedes Gewerbe in die Klasse eines engen Tarifs einzwängt und das Großgewerbe gegenüber dem Kleingewerbe begünstigt, kann überhaupt nicht mehr als zeitgemäß angesehen werden."

Zufolge dem Antrag der Kammer legte die Regierung dem Landtage von 1873—74 zwei Gesetzentwürfe vor, den einen zu einer Einkommensteuer als mäßiger Zusatzsteuer zur Ausgleichung der Härten der bestehenden direkten Steuern, den andern zur Umgestaltung der Kapitalsteuer in eine Kapitalrentensteuer.

Der erstere Entwurf wollte alles Einkommen von mindestens 1500 Mark, in den untersten 8 Klassen (1500—4800 Mark) degressiv abgestuft bis zu einem Viertel des Normalsatzes, der jährlich festzustellen wäre, heranziehen. Ermittlung des Einkommens auf Grund der — auch bei den anderen direkten Steuern bestehenden — obligatorischen Deklaration mit nachfolgender Kontrole, die indessen aus den seit 1848 üblichen örtlichen „Schatzungsräthen" (Organen der lokalen Selbstverwaltung) in die Bezirksinstanz

---

kleineren Staate war, kann man aus der Thatsache entnehmen, daß Baden in den Jahren

1867: 3 Mill. fl.
1868: 4,85 „ „

für militärische Bedürfnisse ausgegeben hat, bei einer Gesammtsteuerlast von 14 Mill. fl. — oder $3^1/_3$ fl. pr. Kopf, statt 2 fl., bei einer gesammten Steuerlast von $9^3/_4$ fl. pr. Kopf im Jahre 1868.

Digitized by Google

unter näherer Einwirkung des Finanzministeriums verlegt werden sollte. Die zweite Kammer nahm im Wesentlichen diesen Entwurf an, die erste Kammer verwarf ihn, weil sie ein „inquisitorisches Eindringen in die intimsten Familienverhältnisse" befürchtete, weil sie von der Freilassung der Einkünfte unter 1500 Mark die Schaffung eines „künstlichen Proletariats" voraussagte. Man klagte zugleich über die Mängel der Ertragssteuern.

Die Reform der Kapitalrentensteuer kam am 29. Juni 1874 zu Stande; Aufgabe war, die wirkliche Rente zum Gegenstande der Einschätzung zu machen an Stelle des Kapitals wie bisher.

§ 452. Nachdem der Plan zu einer allgemeinen Einkommensbesteuerung gescheitert war, ging man an eine Reform der Klassensteuer und der Gewerbesteuer. Dies geschah durch das Gesetz vom 25. August 1876 über die Erwerbssteuer, welches die Vorstufe der zunächst vertagten, am Ende aber doch zu Stande gekommenen Einkommensteuer wurde. Dasselbe will die beiden Steuern verschmelzen, das heißt den persönlichen Erwerb aus Gewerbebetrieb wie aus sonstiger Thätigkeit gleichmäßig besteuern, zugleich die Besteuerung der Gewerbetreibenden unter einander gerechter gestalten, insbesondere das bisher unverhältnißmäßig niedrig besteuerte Großgewerbe nach seiner Leistungskraft heranziehen, zu welchem Zwecke der voraussichtliche mittlere Jahresertrag, statt der bisherigen mechanischen Tarifirung, eingeschätzt werden sollte, und zwar in die beiden Theile der Rente des Betriebskapitals und des persönlichen Verdienstes des Unternehmers, während die bisher unter die Gewerbesteuer fallenden Gewerbegehülfen und Tagelöhner jetzt in eine Gruppe mit den früher der Klassensteuer unterworfenen Pflichtigen gehören.

Indessen das Verlangen nach Einführung einer Einkommensteuer war damit nicht gestillt. Die Grund- und Hausbesitzer klagten nach wie vor über ungerechte Belastung; das Erwerbssteuergesetz hatte neue Unzufriedenheit geschaffen in den gewerblichen Kreisen, die dem Gesetze diejenigen Bestimmungen zum Vorwurf machten, welche dieses bewußtermaaßen im Geiste einer Ertragssteuer (Gleichstellung des erborgten Betriebskapitals mit dem eigenen Kapital) in sich aufgenommen hatte.

Die von der Regierung 1883 veranstaltete Enquête über die Lage der Landwirthschaft trug ihrerseits zur Erwägung der Steuerreform bei. Das Königreich Sachsen hatte soeben sein Einkommensteuergesetz als Ergänzung und Korrectiv seines Ertragssteuersystems eingeführt. Die Wissenschaft befürwortete eine solche Kombination.

Digitized by Google

So legte die Regierung im Dezember 1883 einen neuen Entwurf dem Landtage vor, welcher am 20. Juni 1884 Gesetz wurde. Diese Einkommensteuer sollte nicht mehr blos, wie die ältere, eine Zusatzsteuer sein, sondern ein grundlegender Bestandtheil des Steuersystems, demgemäß die bestehenden Ertragssteuern umzugestalten wären. Zumal hatte das Erwerbssteuergesetz von 1876 in der Richtung der Einkommensbesteuerung mehreres vorweggenommen, was jetzt wieder geändert werden mußte; die Besteuerung des Arbeitseinkommens mußte dem neuen Gesetze eingefügt werden, indessen sollte dieses wiederum mit der Einschränkung geschehen, daß der persönliche Verdienst der Gewerbeunternehmer auch fernerhin in der Erwerbssteuer belassen wurde, im Sinne einer Ertragssteuer vom Gewerbe aus Rücksicht auf die Gemeindehaushaltungen, die sich dieser Steuer bedienten; eine beträchtliche Ermäßigung sollte allerdings durch das neue Gesetz zugestanden werden.

Die Untergrenze war nicht so hoch wie 1873 gegriffen, weil das neue Gesetz nicht zusätzlich wie das von 1873 neben die Gewerbesteuerpflicht und die Klassensteuerpflicht treten, sondern dieselben ersetzen sollte; die Untergrenze wurde auf 500 Mark normirt. Dieses niederste einkommensteuerpflichtige Einkommen soll ein Fünftel des vollen Satzes zahlen, Einkommen von 1000 Mark ein Viertel, 1500 Mark ein Drittel, 3000 Mark die Hälfte; die Progression geht dann in milderen Abstufungen weiter bis hinauf zu 30000 Mark, wo erst der volle Satz erreicht wird. Also wesentlich schärfer als in Sachsen oder Preußen.

Der Normalsatz wird jeweilen in dem Finanzgesetze für eine Budgetperiode festgestellt. Der Ertrag der neuen Steuer soll nicht eine Mehrbelastung herbeiführen, sondern zur Herabsetzung der anderen Steuern dienen, worüber ebenfalls das Finanzgesetz bestimmt. Also nur eine Verbesserung der Gerechtigkeit in der Steuerverteilung. Allerdings wurde auf den Vorzug hingewiesen, welchen die Einkommensteuer vermöge ihrer Beweglichkeit zur Deckung eines etwaigen künftigen Mehrbedarfs besitze.

Die Einschätzung sollte, verschieden von dem Entwurf des Jahres 1873, wieder den örtlichen Schatzungsräthen überlassen werden, die den Vorzug der lokalen Kenntniß besäßen, während das Interesse der Gleichmäßigkeit in der Sachbehandlung durch den Steuerkommissär des Amtsbezirkes zu wahren sein sollte. Der Grundsatz der obligatorischen Deklaration mit nachfolgender Kontrole, welcher bereits seit Jahrzehnten bei der Klassensteuer, Gewerbesteuer, Kapitalrentensteuer und Erwerbsteuer in Baden bestanden hatte, wird auch von dem neuen Gesetz

Digitized by Google

festgehalten*). Die Bedenken, welche in Sachsen durch gesetzliche Aufhebung der Deklarationspflicht für die unteren Schichten beseitigt worden waren, wurden in Baden durch die Vorschrift einer verständigen Beihülfe seitens der Schatzungsräthe und Steuerkommissäre erledigt; sie mochten hier vielleicht wegen der im Ganzen höheren Kulturstufe der unteren Schichten weniger große sein als in Sachsen oder gar in Preußen.

Während 1873 das Gesammteinkommen als eine Einheit angegeben werden sollte, folgte man jetzt dem Beispiele Sachsens und zerlegte das Einkommen in die 4 Bestandtheile (1. aus Grundstücken und landwirthschaftlichem Betrieb, 2. aus Handels- und Gewerbebetrieb, 3. aus öffentlichen oder privaten Diensten, 4. aus Kapitalrenten)**). In der Landtagssession von 1885–86 wurde auf Grund der ersten Einschätzung nach dem Vorschlage der Regierung der Steuerfuß auf 2½ Proz. festgesetzt und daraus ein Ertrag von 4,5 Mill. Mark berechnet***). Zugleich wurde der Steuerfuß der bestehenden Ertragssteuern vermindert, und zwar für die Grund-, Häuser- und Gewerbesteuer auf 18½ Pfennig für 100 Mark Steuerkapital, für die Kapitalrentensteuer (die immer mäßiger gehalten war als die anderen Steuern) auf 11 Pfennig †).

---

*) Die Erklärung der Pflichtigen „an Eidesstatt", welche der Entwurf von 1873 enthielt, ist fallen gelassen.

**) Die erste Einschätzung von 1885 ergab nach den 4 Quellen:

1.	165,48	Mill. Mark
2.	116,36	„ „
3.	121,55	„ „
4.	44,72	„ „
	448,11	Mill. Mark,
ab Schuldzinsen	33,67	„ „
	414,44	Mill. Mark.

Der Entwurf der Regierung hatte um etwa 20 Mill. weniger veranschlagt. Die Zahl der Steuerpflichtigen war 317,196; davon 2212 mit einem Einkommen von 10,000 Mark und darüber; diese 0,7 Prozent aller Pflichtigen zahlen 27,6 Prozent der Einkommensteuersumme, erheblich mehr als die 255,737 Pflichtigen, welche ein Einkommen von 500 bis 1500 Mark versteuern.

***) Die „Steueranschläge" (d. h. die Summe der durch die Degression verminderten, bezw. der vollbesteuerten, individuellen Einkommensbeträge) waren 1885: 180,22 Mill. Mark. Die Technik dieser „Steueranschläge" mit dem beweglichen Satze des Steuerfußes, die in Baden herkömmlich ist, entspricht der Sitte mancher schweizerischen Einkommens- und Vermögenssteuern oder dem älteren Vorbilde der Solonischen Steuergesetzgebung, vgl. § 219.

†) Ueber die Wirksamkeit des neuen badischen Gesetzes schreibt mir Herr Ministerialrath F. Lewald gütigst das Folgende (28. Juli 1889): Man ist mit dem Einkommensteuergesetz, trotz verschiedener erheblicher Mängel, im Allgemeinen sehr wohl zufrieden; es hat zuletzt Jedermann eingesehen, daß die Vertheilung der Steuerlast

Digitized by Google

§ 453. Wenn das Erwerbssteuergesetz von 1873 eine Verschmelzung (oder Verwischung) des Ertragssteuerprinzips und Einkommensteuerprinzips bewirkt oder im Anschlusse an die schon vorhandene Gesetzgebung weiter entwickelt hatte, so mußte die Folge der Einkommensteuergesetzgebung von 1884 die sein, daß man sich deutlicher der nothwendigen Unterscheidung der beiden Prinzipien bewußt wurde.

Indem man große Kategorien aus dem Erwerbssteuergesetze von 1873 in das Einkommensteuergesetz von 1884 hinübernahm, wurde das erstere theils durchlöchert, theils blieb ein Rest zurück, welcher nach den berechtigten Traditionen der Ertragsbesteuerung auf Fortbestand Anspruch erheben durfte. So kam es, daß man zu einer besonderen Gewerbesteuer im Jahre 1884 zurückkehrte (Gesetz vom 20. Juni 1884). Gegenstand der Gewerbesteuer ist jetzt indessen nur das gewerbliche Betriebskapital. Eingeschlossen in den Begriff der gewerblichen Unternehmungen sind fortan die wirthschaftlichen Genossenschaften, Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften, Versicherungsgesellschaften hinsichtlich ihres gesammten Geschäftsbetriebs; die Landwirthe, welche bisher schon für das Betriebskapital Steuerfreiheit genossen hatten, sind jetzt gänzlich befreit.

Die im Entwurfe und Gesetze beabsichtigte Festhaltung des gewerblichen Unternehmerverdienstes innerhalb der Gewerbesteuer, für die Zwecke

---

durch die Reform von 1884 eine gerechtere geworden ist. Große Schwierigkeiten bereitet die Erfassung der fluktuirenden Bevölkerung (Fabrikarbeiter u. dgl.), sowie überhaupt der unteren Klassen; die Hinaufrückung der Untergrenze der Besteuerung von 500 Mark wäre aus finanztechnischen wie sozialpolitischen Gründen wünschenswerth; nur steht die Rücksicht auf die Gemeindebesteuerung, die sich enge an die staatliche anschließt, im Wege. Ferner harmonirt das Einkommensteuergesetz nicht ganz mit dem Kapitalrentensteuergesetz in Bezug auf das zu versteuernde Renteneinkommen. Endlich hat die Besteuerung der Genossenschaften (Konsum- und Vorschußvereine) zu Beschwerden wegen Steuerüberlastung Anlaß gegeben, die wohl zu einer Reform führen werden. — Dagegen sind die Erfahrungen an dem Verfahren der Einschätzung derartige, daß keinenfalls eine Aenderung ins Auge gefaßt ist. Am Deklarationszwange wird man unbedingt festhalten, weil er sich bewährt hat. Richtig ist ja, daß die kleinen Leute vielfach nicht im Stande sind, eine Steuererklärung ordentlich abzufassen, aber da muß eben der Steuerkommissär ihnen helfen. Die Organisation der Einschätzungsbehörden hat seit 35 Jahren im Ganzen gut funktionirt. Die Schatzungsräthe sind Organe der Selbstverwaltung, in welchen jedoch der Steuerkommissär (zumal auf dem Lande) meist ausschlaggebenden Einfluß übt. Der Steuerfuß ist seit 1886 der gleiche geblieben. Die Summe des veranlagten Einkommens hat stetig zugenommen (1888: aus Liegenschaften 176 Mill. Mark, aus Gewerben 127 Mill., aus Arbeit 143 Mill., aus Renten 49 Mill., zusammen 495 Mill., ab Schuldzinsen 36 Mill., also steuerbares Gesammteinkommen 459 Mill. und Steueranschlag 201 Mill., dessen Jahresertrag 4,92 Mill. (alle direkten Steuern 11,37 Mill.).

Digitized by Google

der Gemeindebesteuerung, wurde in der Novelle zur Städte- und Gemeindeordnung vom 1. und 2. Mai 1886 thatsächlich aufgegeben durch die Bestimmung, daß für den Gemeindeaufwand lediglich die für die staatliche Besteuerung in der Gemeinde veranlagten Grund-, Häuser-, Gewerbe- und Kapitalrentensteuerkapitalien und Einkommensteueranschläge als Grundlage zu dienen haben; und dann förmlich durch Aenderung des Gewerbesteuergesetzes am 26. April 1886 beseitigt.

Gegenüber der starren Unbeweglichkeit, welche man seit mehr als zwei Menschenaltern inmitten aller Wandlungen des gewerblichen Lebens an dem preußischen Gewerbesteuergesetz erlebt hat, beobachten wir hier eine regsame und lehrreiche Entwicklung.

Viertes Kapitel.

Die deutsche Gemeindesteuergesetzgebung.

Literatur. F. Frhr. von Reitzenstein, Das kommunale Finanzwesen (Schönberg's Handbuch der politischen Oekonomie, 2. Aufl., 1885, Band III, S. 559—684). Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band XII (1877): Die Kommunalsteuerfrage. Zehn Gutachten und Berichte. Verhandlungen der 5. Generalversammlung des Vereins für Sozialpolitik (Schriften des V. f. S., Band XIV), insbesondere das Referat von Ad. Wagner (dasselbe auch besonders erschienen, mit Zusätzen, 1878). Rudolf Gneist, Die preußische Finanzreform durch Regulirung der Gemeindesteuern, 1881. Robert Friedberg, Die Besteuerung der Gemeinden, 1877. von Bilinski, Die Kommunalbesteuerung und deren Reform, 1878. Philipp Gerstfeldt, Städtefinanzen in Preußen, Statistik und Reformvorschläge, 1882 (Schmoller's Forschungen, Band IV). Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, II. Theil, 1885, §§ 259—263. L. Herrfurth, Die Finanzlage der Städte und Landgemeinden in Preußen (Finanzarchiv, 1884, 748—766). Paul Kollmann, Die Kommunalbelastung im Großherzogthum Oldenburg (Finanzarchiv, 1884, 622—747). Die Ueberweisung der halben Grundsteuer an die Schulgemeinden im Königreich Sachsen (Finanzarchiv, 1887, 1123—1142).

I. Arten und Finanzbedürfnisse der deutschen Kommunalverbände.

§ 454. An die allgemeinen Erörterungen über die Gliederung der öffentlichen Verbände und die Gründe dieser Gliederung (§§ 110—134)

Digitized by Google

knüpfen wir hier die positiv rechtlichen Erscheinungen des heutigen deutschen, insbesondere des preußischen Staatswesens an. Theils die historische Entwicklung, welche jedem Lande und jeder Landschaft ihre eigenthümliche Gestaltung anweist, theils eine durch alle historische Sonderthümlichkeit hindurchgehende gemeinsame Zweckmäßigkeit, welche, gefördert oder gehemmt durch historische Schicksale, sich langsamer oder schneller allenthalben durchsetzt, endlich die Bestrebungen der Verfassungs- und Verwaltungsreform, welche im Sinne gewisser Ideale, sei es zentralistischer oder dezentralistischer Ideale (französische Revolution einerseits, deutsche Verwaltungsreform des 19. Jahrhunderts andererseits), das Staatswesen umgestalten — alle diese Gründe bestimmen den positiven Rechtszustand derjenigen öffentlichen Körperschaften, aus welchen sich der Staat aufbaut, bestimmen den niemals ruhenden Fluß der Wandlungen, welche für die gegebene Gliederung der öffentlichen Verbände nur ein labiles Gleichgewicht zulassen.

Jeder Staat aber hat gewisse hauptsächliche Typen, welche charakteristisch sind für diese Gliederung*). So auch der deutsche und preußische Staat.

Die Grundlage ist, wie allenthalben, der *örtliche Verband* oder die *Gemeinde*, mit dem Gegensatze der *Stadtgemeinde* und der *Landgemeinde*, welcher bestimmt wird durch die Verschiedenheit der ländlichen und der städtischen Beschäftigung, durch die Verschiedenheit der damit verknüpften Extensität und Intensität des Zusammenwohnens der Bevölkerung.

Die *Stadtgemeinde*, als örtlicher Verband einer größeren Gruppe von Zusammenlebenden, zeigt daher den Charakterzug eines in höherem Maaße sich selbst genügenden Gemeinwesens; ja historisch ist sie das, im Gegensatze zu der umgebenden Landschaft, in vollendetem Maaße, bis die Entwicklung des neueren Staatswesens dieser Autarkie Schranken setzt. Aber diese Schranken sind nur qualitative, sie hindern nicht, daß die Intensität der städtischen Gruppirung unter dem Einflusse der modernen Verkehrsbedingungen sich zu einer Höhe steigert, wo die Größe des städtischen Gemeinwesens weit über die gewohnten Grenzen einer einzelnen Stadt hinausgeht und quantitativ die Bedeutung höherer Verbände, ja ganzer Staaten erreicht.

Die *Landgemeinde* umgekehrt, durch die Zerstreutheit des Wohnens inmitten der landwirthschaftlichen Berufsart regelmäßig auf

*) Ernst Meier, Abschnitt „Verwaltungsrecht" in von Holtzendorff's Encyklopädie der Rechtswissenschaft, Band I, 4. Auflage, 1882.

Digitized by Google

eine dürftige Zahl von Ortsgenossen angewiesen, erkennt in ihrer Kleinheit das Ungenügende für die Erfüllung gemeinsamer Zwecke, deren Wesen darin besteht, daß sie sich über die Kräfte weniger Individuen erhebt. Wo die Extensität des ländlichen Wohnens vollends den Punkt erreicht, daß überhaupt nicht eigentliche Landgemeinden vorhanden sind, sondern nur „selbständige Gutsbezirke" mit dem Anhängsel der einst hörigen Leute, da setzt dieselbe bis in die Gegenwart hinein (so in den östlichen Provinzen Preußens) der Zusammenfassung der ländlichen Genossen zur gemeinsamen Erreichung öffentlicher Zwecke Hindernisse entgegen, welche die Reste der Feudalität konserviren. Es bleibt bei der Reform der Selbstverwaltung, wie wir es jetzt in Preußen erleben, ein Rückstand, der auf der Schwierigkeit beruht, unter solchen Umständen tragfähige Körperschaften für gemeinsame Zwecke herzustellen.

§ 455. Aus der Eigenschaft der Landgemeinden, durch das Unzureichende ihrer Gesammtkraft über ihre eigenen Grenzen hinauszutreiben, entspringen mannigfaltige Organisationen, deren Wesen darin beruht, daß sie die Kräfte mehrerer Gemeinden zusammenfassen.

Sie sind in gewissem Sinne Gemeindeverbände *höherer* Ordnung, aber doch nur in dem relativen Sinne, daß eine zureichend große Gemeinde, als der Verband „niederer" Ordnung, denselben Aufgaben gewachsen ist, zu deren Lösung sie geschaffen ist. Ja, wie mehrere kleine ländliche Gemeinden zu solchen „höheren" Verbänden sich zusammenthun, um gewisse öffentliche Zwecke vermittelst derselben zu erfüllen, so zergliedert sich umgekehrt die große Stadtgemeinde in Theilgemeinden für dieselben Zwecke, weil das Ganze der Stadt zu groß, die Theile erst von angemessener Kleinheit sind für die passende Erfüllung des Zweckes.

Dies ist das Wesen derjenigen kommunalen Bildungen, welche man „Spezialgemeinden" genannt hat. Die Vereinigung mehrerer Landgemeinden zu *Kirch*gemeinden, zu *Schul*gemeinden ist die Folge des Nothstandes, der dadurch entsteht, daß ein gemeinsamer wichtiger Zweck dieser Art durch die Kräfte des einzelnen Dorfes nicht erfüllt werden kann; daher die Vereinigung mehrerer Dörfer zu demselben Zweck. Wie denn umgekehrt die eine Stadtgemeinde in mehrere Kirchspiele zerfällt, die Volksschulen derselben Stadt für verschiedene Stadtviertel bestimmt sind, weil eine gemeinsame Schule nicht die ganze schulpflichtige Jugend der Stadt zu fassen vermag.

Je weniger allgemein das Bedürfniß ist, welches den Zweck der gemeinsamen Veranstaltung bildet, oder je größer die Kräfte zu seiner Be-

Digitized by Google

wältigung sein müssen, desto öfter stellt sich die Nothwendigkeit „höherer" Verbände ein.

Die Anzahl der Geisteskranken ist glücklicher Weise nicht so groß, daß in jeder Stadt für sich ein ausreichender Bedarf nach einem städtischen Irrenhause vorhanden wäre; die Stadtgemeinde muß über die gewöhnlichen Grenzen der Bevölkerungszahl hinausgehen, um diesen Bedarf zu entwickeln, sie muß eine Großstadt sein. Im anderen Falle ist dieser Bedarf erst für den Umfang eines „höheren" Kommunalverbandes vorhanden (Bezirk, Provinz).

Die Ansprüche an die Armenpflege der einzelnen Gemeinde bringen, unter dem Einflusse der modernen Industrie und Beweglichkeit des Erwerbslebens, in vielen Fällen eine lokale Ueberlastung hervor, für welche eine Entlastung*) in der Betheiligung „höherer" Armenverbände liegt.

Wie nun die Ansiedlungsverhältnisse, Extensität und Intensität des Wohnens, Bevölkerungszahl der Ortschaften, Nähe derselben zu einander, Verhältniß von städtischem und ländlichem Beruf, im Flusse der Entwicklung liegen, so auf der andern Seite auch die gemeinsamen Zwecke. Je höher dieselben gesteckt werden (erhöhte Ansprüche an den Volksunterricht, die Armenpflege, die Wegeunterhaltung, die Gesundheitspolizei), um so mehr Anlaß wird vorhanden sein, über die Schranken der kleinen Ortsgemeinden hinauszugehen, also jene kommunalen Zwischenbildungen zwischen Gemeinde und Staat zu vermehren oder mit neuen Befugnissen auszustatten.

§ 456. Wir fragen jetzt zunächst nach den Aufgaben, welche durch die Kommunalverbände erfüllt werden, und suchen ein anschauliches Bild von deren finanzieller Bedeutung durch ziffermäßige Daten zu gewinnen.

In Preußen**) beträgt für 1883—84 die Summe der kommunalen Ausgaben in den Städten 272 Mill. Mark, in den Landgemeinden 101 Mill. Mark, d. h. auf den Kopf 28,75 Mark in den Städten, 6,42 Mark in den Landgemeinden. Diese Verschiedenheit, begründet auf die Verschiedenheit des Wohlstandes und der Bedürfnisse, wiederholt sich auch bei den einzelnen Kategorien der Ausgaben, doch bei den einzelnen in ver-

*) Adickes, Die Vertheilung der Armenlasten in Deutschland und ihre Reform, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, Jahrgang 1881, 235—291, 419—431.

**) L. Herrfurth, Die Finanzlage der Städte und Landgemeinden in Preußen, Finanzarchiv, 1884, 758 ff.

Digitized by Google

schiedenem Maaße. Am geringsten ist die Differenz zwischen Stadt und Land bei den Ausgaben für das Volksschulwesen und für Verkehrsanlagen, am stärksten bei den Ausgaben für gewerbliche Anlagen, für gemeinnützige Anstalten im engeren Sinne und für das höhere Unterrichtswesen*).

Die Verkehrsanlagen zunächst (Pflasterung, Beleuchtung, Bepflanzung, Reinigung, Besprengung der Straßen und Plätze, Anlegung und Unterhaltung der Chausseen, Landwege, Kanäle, Brücken, Fähren, Schleusen, Hafenanlagen u. s. w.) nehmen in den Städten rund 32 Mill. Mark oder auf den Kopf 3,37 Mark in Anspruch, in den Landgemeinden 18½ Mill. Mark oder auf den Kopf 1,17 Mark.

Das Volksschulwesen verlangt in den Städten 34 Mill., in den Landgemeinden 22½ Mill., d. h. auf den Kopf 3,62 Mark bezw. 1,42 Mark. Wenn auf diesem Gebiete die staatliche Aufsicht für eine Minimalleistung der Landgemeinden Sorge trägt, daher den Abstand zwischen den Aufwendungen städtischer und ländlicher Gemeinden vermindert, so ist auf dem Gebiete des über die Elementarschule hinausgehenden Unterrichts, auf welchem ein staatlicher Zwang zum Besuche gegen die Eltern und zur Unterhaltung gegen die Gemeinden nicht geübt wird, der Abstand ein desto größerer. Die Städte wenden dafür 28 Mill. auf (2,93 Mark auf den Kopf der Bewohner), dagegen die Landgemeinden noch nicht ½ Mill. (0,03 Mark).

Hier tritt der Unterschied der finanziellen Verwaltungsgrundsätze hinzu. Je nachdem Schulgeld erhoben wird oder nicht, ist die für den Unterricht durch die Gemeinden ausgegebene Summe eine öffentliche Last ganz und gar oder nur zum Theil. Während die Hauptstadt Berlin, dann Breslau den in der preußischen Staatsverfassung ausgesprochenen Grundsatz der unentgeltlichen Volksschule, vor dem Eintreten des gesetzlichen Zwanges, freiwillig verwirklicht haben, ist in der Masse der Stadtgemeinden das Schulgeld festgehalten und ebenso in den Landgemeinden. Ein Vergleich zeigt, daß die Landgemeinden eine relativ größere Summe der Schulunterrichtslast aus Schulgeldern decken als die

*) Zum Vergleiche die Daten aus einem kleineren deutschen Staate: im Großherzogthum Oldenburg (Finanzarchiv, 1884, 706) betrugen die kommunalen Ausgaben in den Jahren 1877—80 auf den Kopf der Bewohner für folgende Zwecke:

Armenpflege . . .	Mark	2,58
Schulwesen	„	3,93
Kirchenwesen . . .	„	1,25
Sonstiges	„	4,90
zusammen	Mark	12,66

Digitized by Google

Stadtgemeinden, daß aber diese Summe relativ bei beiden immer geringer geworden ist und somit an die öffentlichen Finanzmittel theils der Gemeinden, theils des Staates größere Zumuthungen gestellt worden sind*).

Die Wohlthätigkeit und Armenpflege kostet in den Städten 36 Mill. oder 3,79 Mark auf den Kopf, dagegen auf dem Lande 13 Mill. oder 0,82 Mark. Der Unterschied ist bedingt durch die großen Kosten der geschlossenen Armenpflege, welche den Städten nahezu eigenthümlich ist, dann durch das Zuströmen des Proletariats nach den größeren Städten.

Nur äußerlich gehört in das Gebiet der Gemeindeausgaben der Aufwand für Wasserwerke, Gaswerke, Schlachthäuser u. dgl., d. h. solche Anstalten, welche für den Gemeindehaushalt eine ähnliche finanzielle Bedeutung haben wie Post, Telegraph, Eisenbahn für den Staatshaushalt. Sie sind wohl aus öffentlichem Interesse entsprungen unabhängig von dem Finanzzwecke; sie würden da sein, auch wenn es nicht möglich wäre, ihnen eine günstige finanzielle Seite abzugewinnen; mehrere von ihnen dienen unmittelbar dem Gemeindebedarf (Gas zur Beleuchtung der Straßen, Wasser zur Speisung der öffentlichen Brunnen, zur Besprengung der Straßen u. s. w.) ebenso, wie die Post, der Telegraph, die Eisenbahn unmittelbar der Staatsverwaltung. Aber die finanzielle Gunst der Lage besteht darin, daß sie außerdem in hohem Maaße geeignet sind, verbreitete Bedürfnisse der Privaten im individuell entgeltlichen Verkehr zu befriedigen, daß sie daher leicht nicht nur den vollen Entgelt ihrer Kosten auf diesem Wege wieder einbringen, sondern darüber hinaus (ganz analog der Post und der Eisenbahn) einen Gewinn für das Gemeinwesen erreichen können, welcher das Wesen einer Verbrauchsbesteuerung hat.

Auch sind dies nicht Entdeckungen des neuen Zeitalters; die mittelalterliche Stadt hat dergleichen schon gekannt, ihr Erbe ist gelegentlich der neuesten Zeit erhalten geblieben (Rathskeller von Bremen). Die Zukunft wird dieses Gebiet vermuthlich weiter entwickeln, sei es durch deutlicheres Bewußtsein von der Zweckmäßigkeit der Verbrauchsbesteuerung, sei es durch Ausdehnung der Gemeindethätigkeit auf neue Gebiete „gemeinnütziger" Anstalten (Pferdebahnen u. dgl.)**).

---

*) Vgl. die eingehenden amtlichen Ausweise, § 190, in der Anmerkung. Berlin giebt rund 8 Mill. zur Bestreitung der Gemeindeschulen aus (1889—90); dagegen ist der Betrag des gesammten Schulgeldes, welches 1886 in den Landgemeinden Preußens erhoben wird, 6 Mill., in Städten und Landgemeinden zusammen gegen 11 Mill. Auf dem Lande ist das Schulgeld von 16 Proz. des Schulaufwandes im Jahre 1871 auf 9 Proz. (1886) herabgegangen; in den Städten und auf dem Lande zusammen von nahezu 19 Proz. auf 9 Proz.

**) Nach einem mir vorliegenden Berichte über einen Vortrag, welchen ein

Digitized by Google

Hiemit haben wir bereits die andere Seite berührt, die Frage nach den Einnahmearten, durch welche die Kommunalverbände ihre Ausgaben bestreiten.

II. Die Einnahmequellen der deutschen Kommunalverbände.

§ 457. Die älteste Art der Bestreitung des öffentlichen Aufwandes im Gemeindeverbande wie im Staatsverbande, nämlich durch die Erträge des öffentlichen Vermögens, zumal an Grundstücken, tritt unter dem Einflusse des neueren Gemeindebedarfs und seiner starken Entwicklung zurück. Im Einzelnen ist der Zustand der alten Zeit noch erhalten: der Grundbesitz der Gemeinde genügt für die öffentlichen Ausgaben in etwa 600 preußischen Landgemeinden, und anderweitige Einnahmen, insbesondere Steuern, sind noch nicht erforderlich. So wurde*) in dem oldenburgischen Fürstenthum Birkenfeld (1873 bis 1880) zu dem Gesammtaufwande der politischen Gemeinden in Höhe von 493 535 Mk. die Summe von 208 987 Mk. aus eigenem Vermögen aufgebracht (42,34 Proz.). Aber für das Ganze des preußischen Staates stellt sich das Verhältniß bereits sehr verschieden. Die Landgemeinden beziehen für ihren Gesammtbedarf von 101 Mill. Mk. (1883—84) nur etwas über 20 Mill. Mk. aus eigenem Vermögen, die Stadtgemeinden zu dem Gesammtbedarf von 272 Mill. nur 31½ Mill. (11,6 Proz.).

Die überwiegende Masse der Ausgaben wird durch Gemeindesteuern gedeckt und zwar durch direkte Steuern.

Auf den Kopf der Bevölkerung kommen (1883—84) Steuern
in den Stadtgemeinden 12,35 Mark
„ „ Landgemeinden 5,83 „

worin neben den Gemeindesteuern im engeren Sinne die Abgaben für die „höheren" Verbände eingeschlossen sind (in den Stadtgemeinden betragen die letzteren 0,89 Mk., in den Landgemeinden 1,82 Mk.).

Diese Durchschnitte setzen sich freilich aus recht verschiedenen indi-

hervorragendes Mitglied der Berliner Stadtverwaltung kürzlich gehalten hat, sagte derselbe im Hinblick auf den Stadthaushalt von Berlin für 1889—90, man beabsichtige behufs weiterer Steuererleichterung der Bürger „die Errichtung industrieller Etablissements wieder aufzunehmen" — wie denn die städtische Gasanstalt einen Reingewinn von 4 Mill. Mark liefere. Schon Gneist (Die preußische Finanzreform, 1881, S. 63 ff.) erwärmte sich für diese Seite der kommunalen Finanzmittel.

*) Finanzarchiv, 1884, 709.

Digitized by Google

viduellen Fällen zusammen. Neben den oben erwähnten etwa 600 Landgemeinden gab es in Preußen acht kleinere Städte, die 1883—84 noch keine Gemeindeabgaben erhoben, 13 andere Städte, die außer der Hundesteuer keine sonstige Steuer hatten. Auf dem entgegengesetzten Ende stehen Städte wie Frankfurt a. M., die 32,50 Mk. auf den Kopf ihrer Bevölkerung Gemeindesteuer aufbrachten, Remscheid 26,35 Mk., Ruhrort 22,76 Mk., Wiesbaden 22,73 Mk., Berlin 22,08 Mk., Köln 22,06 Mk., Bonn 20,30 Mk.

Um die Belastung der Gemeindesteuerpflichtigen zu beurteilen, findet man einen guten Maaßstab an dem Verhältniß der direkten Gemeindesteuern zu den direkten Staatssteuern, insbesondere zu den Klassen- und Einkommensteuern des Staats. Das Verhältniß ist dieses:

Die Abgaben an die Gemeinden und Gemeindeverbände betrugen:

in den Städten	299,6	Proz. der Klassen- und Einkommensteuer,
in den Landgemeinden	586,6	„ „ „ „ „
bezw.	156,4	„ der direkten Staatssteuern überhaupt,
	165,7	„ „ „ „ „

§ 458. Neben den amtlich so bezeichneten Steuern und dem Gemeindevermögen tragen die Gebühren und die verhüllten Verbrauchssteuern, welche in dem Ueberschusse namentlich der Gasanstalten und Wasserwerke erscheinen, einen Theil zu den Gemeindeausgaben bei.

Was zunächst die Gebühren der Gemeindehaushaltungen anlangt, so treten dieselben vorzugsweise im Schulwesen auf. Wir kennen den Betrag der Volksschulgelder in Preußen, wissen aber auch, daß diese Quelle der Einnahmen nach der preußischen Gesetzgebung der letzten Jahre zu fließen aufhören wird. Anders die Schulgelder für diejenigen Gemeindeschulen, welche sich über den Elementarunterricht erheben. Hier werden 54,4 Proz. der dafür nothwendigen Ausgaben durch die Gebühren aufgebracht*).

Der amtlichen Bezeichnung nach finden wir in den Gemeinden, ähnlich wie im Staate, mannigfaltige „Gebühren", von denen es zweifelhaft ist, ob sie unter den wissenschaftlichen Begriff der Gebühren zu rechnen sind.

*) Gleichwohl ist der durch Schulgeld nicht gedeckte Aufwand für jedes Schulkind in diesen Schulen erheblich größer als in den Elementarschulen; in Berlin gegenwärtig 86 Mark jährlich (2 695 000 Mark), bei den Elementarschulen überhaupt nur 46,48 Mark.

Digitized by Google

So sind die Standgelder für die städtischen Markthallen, die „Gebühren" für die städtischen Schlachthäuser und Viehhöfe auf Deckung der Gesammtkosten der betreffenden Anstalten gerichtet und mit gutem Erfolg gerichtet. Selbst in kleineren Städten, wie Göttingen, gelingt es, den öffentlichen Nutzen eines musterhaft eingerichteten und verwalteten städtischen Schlachthauses mit einem günstigen finanziellen Ergebnisse bei mäßigen „Gebühren" zu vereinigen, so daß nur der grundsätzlich ausgesprochene Verzicht auf einen Ueberschuß dieses Instituts denselben verhindert.

Diese Veranstaltungen nähern sich also den Gas- und Wasserwerken, welche neben dem unentgoltenen Genusse des für städtische Zwecke verbrauchten Gases und Wassers aus dem Verkehr mit den privaten Haushaltungen regelmäßig einen Ueberschuß abwerfen, der für das Ganze der preußischen (Stadt-)Gemeinden 1883—84 nicht weniger als 11 Proz. der Ausgaben betrug. Ein Ueberschuß dieser Art ist aber prinzipiell das Gleiche, was wir bei Post und Eisenbahn im Staats- und Reichshaushalte gefunden haben. Es ist eine verhüllte Verbrauchssteuer, weder Gebühr noch Unternehmergewinn.

Gebühr ist es nicht, denn Gebühren werden bei solchen öffentlichen Anstalten erhoben, welche das Gegentheil von Ueberschüssen erreichen und erreichen wollen. Um der Gerechtigkeit wie um der Zweckdienlichkeit willen kann die Rechtspflege nur einen Theil ihrer Kosten durch Gebühren aufbringen; denn sie ist vor allen Dingen als ein Ganzes für das Ganze da und muß daher zunächst durch generelle Entgelte (Steuern) gedeckt werden; erst in zweiter Reihe kommt der Anspruch auf individuelle Entgelte an die sich individuell mit der Rechtspflege berührenden. Nicht in gleichem Maaße wie die Rechtspflege aus innerer Nothwendigkeit, aber nach den Ueberzeugungen des heutigen Kulturstaates tritt bei dem öffentlichen Unterrichtswesen ein ähnliches Verhältniß ein. Daher die finanziell untergeordnete Stellung der Schulgebühren gegenüber der Basirung der Schulen auf Steuern.

Ganz anders Post, Eisenbahn, Gasanstalt, Wasserwerk, Schlachthaus, Viehhof, Markthalle, welche allerdings aus Gründen des öffentlichen Interesses in öffentlichen Händen ruhen, aber nichts desto weniger sich mit dem Kreise der durch sie bedienten Individuen — von den generellen Leistungen abgesehen — nach dem gewöhnlichen Grundsatze des Preises auseinandersetzen, in derselben Art auseinandersetzen, wie das um eigenthümlicher öffentlicher Interessen willen eingerichtete Finanzmonopol, durch dessen Verwaltung Tabak, Salz u. dgl. an die einzelnen Haushaltungen verkauft wird.

Digitized by Google

Es ist auch unrichtig, hier von einem „Unternehmergewinn" zu reden; dieser Begriff gehört ausschließlich in das Gebiet des privatwirthschaftlichen Verkehrs, in welchem ein Gegensatz zwischen Unternehmer und Publikum besteht, nicht in das Gebiet der Verbände, welche durch eigene Veranstaltungen für ihre Mitglieder produziren. Wie der Jahresüberschuß des Konsumvereins den Vereinsgenossen gehört, so der Jahresüberschuß der Gasanstalt den Gemeindegenossen, deren Verzicht zu Gunsten des Gemeindebedarfs hier ebenso begründet ist wie der Verzicht der Konsumvereinsmitglieder zu Gunsten eines Reservefonds oder eines Sparkapitals, aber an dem Verhältniß des Ueberschusses zu den Rechten der einzelnen Gemeindegenossen nichts ändert. Wenn nun die Absicht darauf gerichtet ist, einen Ueberschuß aus solchen öffentlichen Anstalten zu erzielen, so fließt vermöge der einheitlichen Normirung der Preise für die Leistungen derselben derjenige Reinertrag, welcher die Eigenschaft einer in Monopolform erhobenen Verbrauchssteuer hat, mit demjenigen Ueberschusse, welcher dem Gewinne der Unternehmung gleichgesetzt wird, unauflöslich zusammen, weil es im Wesen des letzteren liegt, daß man keine Normalgröße dafür aufstellen kann.

§ 459. Endlich sind die Dotationen und Subventionen zu nennen, welche von Staat und Reich an die Kommunalverbände geleistet werden.

Theils die über den engeren Kreis der einzelnen Gemeinde (oder des „höheren" Gemeindeverbandes) hinausgehende Bedeutung und Tragweite einzelner Aufgaben der Gemeinde (Armenwesen, Schulwesen, im Gegensatze zur Herstellung der Straßen, zur Beleuchtung, Reinigung derselben u. dgl.), theils die Dürftigkeit einzelner Gemeinden und die daraus folgende finanzielle Schwäche bei Erfüllung der öffentlichen Zwecke, theils finanztechnische Ursachen, welche dem Staate (Reiche) Finanzmittel in die Hand legen, die der Finanztechnik der Gemeinden, sei es überhaupt, sei es nach dem Stande der bestehenden Steuerverfassung, unzugänglich sind, führen zu einer Kategorie von Aushülfsmitteln der Gemeindehaushaltungen, welche mit jenen beiden Namen bezeichnet worden ist (§§ 125—134).

Dotation ist die dauernde Ausstattung (des kleineren Verbandes durch den größeren) mit gewissen Vermögensrenten oder gewissen Steuererträgen; Subvention ist der jährliche Zuschuß von festem oder wandelbarem Betrage zur Ergänzung der Ausgaben (überhaupt oder der für gewisse Zwecke bestimmten) des kleineren Verbandes.

Digitized by Google

Die preußische Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 erweiterte, im Zusammenhange mit der Fortbildung der Verwaltungsreform, die Zuständigkeit der Provinzialverbände. Im Hinblick darauf wurden durch die Dotationsgesetze vom 30. April 1873 und 8. Juli 1875 sowohl die Institute, welche dem Zwecke der überwiesenen Verwaltungszweige dienten, den Provinzialverwaltungen überwiesen, als auch eine jährliche Ausstattung derselben festgestellt, welche für alle betheiligten Provinzialverbände zusammen 7,64 Mill. Mark beträgt, auf die einzelnen Provinzen zur Hälfte nach dem Flächeninhalte, zur Hälfte nach der Bevölkerungszahl vertheilt ist.

Für die im Jahre 1866 neu gewonnenen Provinzen ist bereits durch die Gesetze vom 16. September 1867 (Regierungsbezirk Cassel), vom 7. März 1868 (Provinz Hannover), vom 11. März 1872 (Regierungsbezirk Wiesbaden) eine Summe aus dem vormaligen Staatsvermögen der betreffenden Fürstenthümer an den provinzialständischen Verband überwiesen worden.

Neuerdings ist durch das preußische Gesetz (die sog. lex Huene) vom 14. Mai 1885, betreffend Ueberweisung von Beträgen, welche aus landwirthschaftlichen Zöllen eingehen, an die Kommunalverbände, eine eigenthümliche Art der Steuerdotation in den Haushalt der Gemeinden eingeführt worden. Um die neue Erhöhung der Getreidezölle mit einer Popularität, deren sie bedürftig war, auszustatten, bestimmte das Gesetz, es solle der auf Preußen fallende Antheil an den Erträgen der Getreide- und Viehzölle, abzüglich eines für den Staat vorbehaltenen Betrags von 15 Mill. Mark, den Kommunalverbänden überwiesen werden, und zwar soll die Vertheilung auf die einzelnen Stadt- und Landkreise zu $^2/_3$ nach dem Maaßstabe der in denselben aufkommenden Grund- und Gebäudesteuer, zu $^1/_3$ nach der Civilbevölkerung geschehen.

Es sind dem zufolge im Jahre 1886: 4 Mill. Mark vertheilt worden, im Jahre 1887: 6,18 Mill. Mark*), im Jahre 1888: 15 Mill. Mark**), im Jahre 1889: 29,58 Mill. Mark, also nach der Natur der Sache jährlich schwankende Beträge, die schon darum nicht geeignet sind, einen festen Bestandtheil der Gemeindefinanzen zu bilden, übrigens auch durch den provisorischen Charakter der Getreidezölle selbst als ein nur vorübergehender Posten der Gemeindeeinnahmen sich darstellen.

*) Finanzarchiv 1887, 1143, vgl. L. Herrfurth, die Ausführung der lex Huene in Preußen, Finanzarchiv, 1887, 441—462. Dazu Finanzarchiv, 1886, 906—909.

**) Vgl. oben § 435.

Digitized by Google

III. Die einzelnen Arten der Gemeindesteuern.

§ 460. Das bestehende System der Gemeindesteuern, das System der Zuschläge zu den Staatssteuern, welches in deutschen Staaten, zumal in Preußen, das vorwaltende ist, müßte ein durchaus verkehrtes sein, wenn die einstmals einflußreiche Theorie Recht hätte, daß nämlich für die Bemessung der Steuern ein anderer Grundsatz im Gemeindeverbande am Platze sei als im Staatsverbande, weil die Beziehungen der einzelnen Gemeindegenossen zu den Leistungen der Gemeinde verschiedene seien von den Beziehungen der einzelnen Staatsbürger zum Staate.

Diese Theorie ist heute widerlegt und insoweit ist die herrschende Gemeindesteuergesetzgebung gerechtfertigt. Denn wenn wir wissen, daß allerdings verschiedene Grundsätze für das Verhältniß der Steuerpflichtigen zum Gemeinwesen entscheidend sind (§§ 79—91), weil das Gemeinwesen für den Einzelnen bald individuell zu entgeltende Vortheile, bald generell zu entgeltende Vortheile zu leisten hat, weil unabhängig von der Vortheilsberechnung der Einzelne einer Reihe von öffentlichen Aufgaben seine ökonomischen Kräfte zu widmen hat, die an seine Leistungsfähigkeit und an seinen Opfermuth, nicht an seinen Vortheil appelliren, so ist es doch unrichtig, das Zutreffen dieser Grundsätze auf die verschiedenen Kategorien der öffentlichen Verbände zu vertheilen und die kleineren Verbände (Gemeinde u. s. w.) zum Schauplatze des Grundsatzes der Vortheilsausrechnung zu machen, für die größeren Verbände und nur für diese den Grundsatz der Leistungskraft u. s. w. zuzulassen.

Diese Art der Auffassung ist wohl als ein — jetzt ebenfalls verschollener — Nachklang einer theoretischen Richtung*) anzusehen, welche, aus der Steuerlehre im Allgemeinen mit Erfolg verbannt, nun wenigstens einen Schlupfwinkel sich zu bewahren trachtete, der dem Egoismus der Theorie und der Praxis eine Unterkunft gewähren sollte. Während es

*) Faucher (Vierteljahrsschrift für Volkswirthschaft, 1863, II, 210) erklärt die Gemeinde als „eine volkswirthschaftliche Gruppirung von Menschen, welche den Vortheil haben, in größerer Anzahl zusammen zu wohnen, und in Folge dessen die Arbeit unter sich theilen können, ohne sich mit Transportkosten zu belasten". Und an einer anderen Stelle desselben Aufsatzes (S. 184—223) sagt Faucher: „In der Gemeinde zahlt der Einzelne einfach für den Vortheil, mit einer größeren Anzahl Menschen zusammen zu wohnen, zwischen denen die Arbeit ohne Transport getheilt werden kann, und hat so viel zu zahlen als nöthig ist, um das Zusammenwohnen einer solchen größeren Anzahl möglichst bequem und sicher zu machen."

Digitized by Google

doch auf der Hand liegt, daß ideale Zwecke, wie der öffentliche Volksunterricht, die öffentliche Armenpflege, vom Staate der Gemeinde delegirt, unumstößliche Beweise für die innere Einheit der öffentlichen Aufgaben in Staat und Gemeinde sind, Aufgaben nicht nur von großer finanzieller Tragweite und großem Steuerbedarf, sondern auch wegen ihrer Wesensgemeinschaft durch ihre finanzielle Bedürftigkeit aus der Gemeinde in den Staat hinüberragend.

Andere Aufgaben der Gemeinde, die sich dem unmittelbaren Vortheil zuwenden, sind doch nur das Widerspiel dessen, was auch in den größeren Verbänden, in Provinz und Staat, sich findet. Das Interesse der Gemeindegenossen an der städtischen Straße und Brücke wiederholt sich in dem Interesse der Provinzialgenossen an der Landstraße der Provinz, der Staatsbürger an der großen Heerstraße des Staates, das Interesse an der Pferdebahn der Stadt in dem Interesse an der Sekundärbahn der Provinz, der Eisenbahn des Staates. Die besondere Beziehung zu dem näheren Interesse des Grundbesitzers, Gebäudebesitzers, Gewerbetreibenden ist ebenfalls nicht auf die Gemeinde beschränkt; sie tritt uns in Provinz und Staat auch entgegen. Die Aufwendungen des Staates für den Frieden und die Sicherheit verpflichten den Grundbesitzer ebenso präcipuell zu besonderen Entgelten, wie die Aufwendungen der Gemeinde für die materielle Kultur des lokalen Zusammenlebens; die Aufwendungen der Provinz für die Landstraße, welche durch die Lastwagen der Fabrik abgenutzt wird, verpflichten den Fabrikbesitzer ebenso zu besonderen Entgelten, wie wenn die Fabrik im Weichbilde der Stadt läge und die benutzte Straße eine städtische wäre.

Nur im Einzelnen mag ein stärkeres Hervortreten solcher besonderen Beziehungen des individuellen Interesses innerhalb der Gemeinde zu erweisen und dann zu berücksichtigen sein. Prinzipiell ist ein Unterschied derart nicht zu statuiren.

§ 461. Indessen, wenn diese grundsätzliche Ansicht dem System der Gemeindesteuerzuschläge in ihrer grundsätzlichen Stellung zum Steuerwesen Recht giebt, so ist damit die Frage noch nicht erledigt, ob durch diese Form auf zweckmäßige Weise der im Allgemeinen anerkannte Grundsatz durchgeführt ist.

Deßhalb betrachten wir den thatsächlichen Zustand etwas näher. Die Gemeindesteuern wurden in Preußen (1883—1884) durch die folgenden Mittel aufgebracht*):

*) Herrfurth, Finanzarchiv, 1884, 763.

Digitized by Google

	In den Städten.	In den Landgemeinden.
1) Zuschläge zu den direkten Staatssteuern	66 Proz.	77 Proz.
2) Besondere Kommunaleinkommensteuern	16 „	4,3 „
3) Andere direkte besondere Steuern . .	6,2 „	18 „
4) Wohnungs- und Miethssteuern . . .	10,7 „	0,1 „
5) Hundesteuer	1,1 „	0,6 „

Erwägt man, daß auch die „besonderen" Kommunaleinkommensteuern den entsprechenden Staatssteuern nahe verwandt sind, sich nur etwa in Einzelheiten der Steuerskala u. dgl. unterscheiden (so namentlich in den größeren Städten der beiden westlichen Provinzen), daß ferner der Betrag der Wohnungs- und Miethssteuern ganz überwiegend auf Berlin (10 Mill. Mark), dann auf Frankfurt a. M. (1,05 Mill. Mark), auf Halle und Danzig nebst einigen kleineren Orten fällt, so ist in der That weitaus die überwiegende Masse der Gemeindesteuern auf Zuschläge zu den direkten Staatssteuern basirt.

Nach der Unterscheidung von Einkommen- und Ertragssteuern (Subjekt- und Objektsteuern) zerfallen die direkten Gemeindesteuern derart, daß in den Städten die ersteren vorwiegen (83 Proz.), in den Landgemeinden die letzteren (55 Proz.).

Die indirekten Gemeindeabgaben sind in Folge der Gesetzgebung vom Jahre 1873 sehr zusammengeschrumpft. Sie betrugen 1869 in den Stadtgemeinden 22,4 Proz. aller Kommunalabgaben, im Jahre 1883—84 nur noch 3,9 Proz. (in den Landgemeinden 0,4 Proz.). Ein großer Kontrast gegen andere Staaten, wenn man folgende Zahlen für den Antheil der indirekten Gemeindeabgaben gegenüberstellt: 12,3 Proz. in München, 14,3 Proz. in Stuttgart, 8,6 Proz. in Wien, 18,2 Proz. in Budapest, 23,2 Proz. in Warschau und Stockholm, 24,4 Proz. in Triest, 32,2 Proz. in Venedig, 58,8 Proz. in Turin. In Paris werden durch das Octroi 143 Mill. Franken aufgebracht und dadurch 56,5 Proz. aller Ausgaben gedeckt; in den zehn Jahren 1870—1880, wo der Ertrag der indirekten Gemeindeabgaben in Preußen von 11 Mill. Mark auf 4 Mill. herabgegangen ist, hat sich in Frankreich derselbe von 167 Mill. Franken auf 275 Mill. Franken gesteigert.

Erwägt man nun, daß die Steigerung der Gemeindeausgaben in Preußen während derselben Frist bis zum Doppelten, Dreifachen, Vierfachen des bisherigen Betrages gestiegen ist, daß in Folge davon jene Zuschläge zu den direkten Staatssteuern (1883—84) in etwa 1200 Gemeinden mehr als 150 Proz. betragen, daß Zuschläge zur Grundsteuer von mehr als 200 Proz. in 584 Gemeinden, Zuschläge zur Gebäudesteuer von mehr als 200 Proz. in 548 Gemeinden, Zuschläge zur Klassensteuer

Digitized by Google

und Einkommensteuer von mehr als 300 Proz. in 233 Gemeinden erhoben werden, daß dieselben in einzelnen Fällen bis zu 600, 700 Proz. ansteigen — so begreift man, daß eine Reaktion zu Gunsten der indirekten Gemeindeabgaben in Preußen eintreten mußte.

§ 462. Wir reihen an die obige Darstellung der allgemeinen Entwicklung zunächst die Gemeindesteuern der Hauptstadt Berlin.

Den eigenartigen Bedingungen einer so großen Stadtgemeinde entspricht eine von dem Durchschnitte des Staatsganzen abweichende individuelle Gestaltung des Steuersystems.

Berlin brachte im Finanzjahre 1882/83*) an direkten Staatssteuern auf 16 Mill. Mark (13,57 Mark auf den Kopf)**), an Staats- und Reichsverbrauchs- und Stempelabgaben 22 Mill. (18,58 Mark auf den Kopf)***).

Für den Gemeindehaushalt wurden folgende Steuern erhoben:

Einkommensteuer .	10,10	Mill. Mark
Haussteuer . . .	3,57	„ „
Miethssteuer . .	10,01	„ „
Braumalzsteuer . .	0,37	„ „
Hundesteuer . . .	0,29	„ „
Zusammen .	24,34	Mill. Mark.

Hienach betrugen die Gemeindeeinkommensteuer und Haussteuer zusammengenommen weniger als die für den Staat erhobenen direkten Steuern; die Einkommensteuer für sich betrug allerdings 122 Proz. der staatlichen Klassen- und Einkommensteuer, dagegen die Haussteuer (seit 1865) auf Grund selbständiger Schätzung $2^2/_5$ Proz. des Nutzungswerthes, bis 1865 $3^1/_5$ Proz., gegen 4 Proz. der etwas mäßiger geschätzten Staatsgebäudesteuer.

---

*) Richard Böckh, Statist. Jahrbuch der Stadt Berlin, 10. Jahrgang, 1884, S. 297 ff.

**)

Gebäudesteuer . . .	5,49	Mill. Mark
Gewerbesteuer . . .	2,29	„ „
Einkommensteuer . .	6,30	„ „
Klassensteuer	1,96	„ „

***)

Zölle	16,52	Mill. Mark
Brausteuer	1,80	„ „
Stempelabgaben . . .	2,46	„ „
Salzsteuer	0,62	„ „
Branntweinsteuer . .	0,57	„ „

Digitized by Google

Die eigentlichen indirekten Steuern, von derselben Art wie die für Staat und Reich erhobenen und mit denselben realistischen Vorzügen ausgestattet, treten danach ganz zurück; die halb polizeiliche Hundesteuer, die von Staatswegen im Höchstbetrage von 9 Mark jährlich für den Hund beschränkt ist, und die Braumalzsteuer, welche (auch nach der am 1. Januar 1875 verwirklichten Mahl- und Schlachtsteuerreform) in Berlin als herkömmlicher Zuschlag zu der im städtischen Gebiete erhobenen staatlichen Malzsteuer forterhoben wird, indessen nach wie vor durch die Rücksichten auf die Bestimmungen des Zollvereins über die Verkehrsfreiheit im Innern Deutschlands, wegen der Konkurrenz des am Orte gebrauten Bieres zu dem von auswärts zugeführten Biere in sehr mäßigen Grenzen gehalten wird (20 Proz.).

Zu dieser Kategorie gehört freilich nach unseren voraufgehenden Darlegungen der ansehnlichere Betrag, welcher aus städtischen Anstalten (Gaswerk neuerdings 4 Mill.) als Ueberschuß gewonnen wird.

In der Mitte steht zwischen direkten und indirekten Steuern die seit 1815 erhobene Miethssteuer, welche seit 1822 zu 6⅔ Proz. (bis dahin zu 8⅔ Proz.) vom Miethsbetrage erhoben wird*), welche für 1882/83 fast genau so viel einträgt wie die Einkommensteuer. Nach ihrer praktischen Stellung zu den Steuerpflichtigen theilt sie die Eigenschaften einer Einkommensteuer; nach ihrem Inhalte ist sie eine von dem nothwendigsten Bedarf erhobene Verbrauchssteuer**). Die alte Gewohnheit hat, wie es scheint, die Beliebtheit dieser Steuer nicht vergrößert. Sie ist wohl für eine Stadtgemeinde mit der verbreiteten Sitte des zur Miethe Wohnens finanztechnisch bequem, ist auch im Vergleiche zu einer ähnlichen Steuer für den ganzen Staat relativ gerecht, erweckt aber gerade darum eigenthümliche Bedenken, weil der Aufwand für die Wohnung in der Großstadt ohnehin zu den härtesten Lebensbedingungen gehört, verschieden von der Kleinstadt und dem platten Lande. Berlin, mit sich selber verglichen in der Gegenwart und Vergangenheit, belastet jetzt jeden Kopf seiner Bevölkerung mit 8 Mark Miethssteuer, während im Jahre 1824 der Betrag etwa 3 Mark war (unter überhaupt 41,047 Wohnungen waren gegen 21,000 unter 50 Thaler Miethswerth, 30,000 unter 100 Thaler, nur 4637 über 200 Thaler).

Freilich muß der Miethssteuer ein Vorzug gegenüber der Einkommensteuer (zumal von der Art, wie sie in Preußen erhoben wird, selbst noch

*) J. G. Hoffmann, Lehre von den Steuern, 239.

**) Vgl. die scharfe Kritik dieser Steuer in dem von dem Direktor des städtischen statist. Amtes von Berlin herausgegebenen Statist. Jahrbuch der Stadt Berlin, 1882, 277.

Digitized by Google

bei den Vorzügen der Berliner Selbstverwaltung des Steuerwesens) zuerkannt werden, nämlich die weit überlegene Genauigkeit ihrer Durchführung vermittelst der evidenten Merkmale der Einschätzung.

§ 463. In den allerletzten Jahren ist eine mäßige Aenderung des Berliner Steuerwesens eingetreten, worin eine Andeutung von einflußreichen Zeitströmungen und ferneren Reformen gefunden werden mag.

Nach dem Staatshaushaltsetat von 1889/90*) betrugen die direkten Staatssteuern, die von Berlin zu entrichten sind, 20,50 Mill. Mark (15,65 Mark auf den Kopf). Nach dem Berliner Gemeindehaushaltsetat für 1889/90 ist die Gemeindeeinkommensteuer (nach dem Beispiele des Staates in einer zunächst sehr vorsichtigen Nachfolge) durch Erlaß der ersten Gemeindeeinkommensteuerstufe erleichtert, so daß bei einem Fortfall von 380000 Mark eine Einnahme von 15,274 Mill. Mark in Aussicht genommen ist, bei einem Zuschlage von 100 Proz. zur staatlichen Klassen- und Einkommensteuer**). Die Haussteuer ist auf 4,8 Mill. veranschlagt.

Eine größere Erleichterung für die unteren Schichten hat die Miethssteuer erfahren, welche jetzt einen degressiven Steuerfuß erhalten hat. (Frankfurt a. M. hat schon früher einen degressiven Steuerfuß mit seiner Miethssteuer verknüpft.) Wohnungen bis zu 300 Mark zahlen statt 6⅔ Proz. nur 3 Proz., Wohnungen von 301—600 Mark nur 5 Proz. Der durch diese Entlastung entstehende Ausfall wird auf 1,7 Mill. Mark berechnet, daher der Gesammtertrag der Miethssteuer auf 12,2 Mill. Es ist gleichwohl bemerkenswerth und für das Wesen dieser Steuer bezeichnend, daß trotz dieser Entlastung der Durchschnittsertrag pro Kopf der Bevölkerung (1889: 1½ Mill.) mit 8 Mark ebenso hoch bleibt wie 1882/83, daß also im Laufe von nur 7 Jahren durch die Miethssteigerung die durchschnittliche Belastung pro Kopf um mehr als 1 Mark gestiegen ist.

---

*) Anlagen Band I, S. 20.

Gebäudesteuer	6,25	Mill. Mark
Einkommensteuer . . .	9,30	„ „
Klassensteuer	2,19	„ „
Gewerbesteuer	2,76	„ „

**) Zuerst 1869 eingeführt, wird die Berliner Gemeindeeinkommensteuer seit 1. Januar 1878 mit 100 Proz. Zuschlag zur Staatssteuer erhoben. Statist. Jahrbuch der Stadt Berlin, 1884, 305.

Digitized by Google

Scheint für diese Steuer weiterhin eine Erleichterung ins Auge gefaßt zu werden, ist eine stärkere Anspannung der Einkommensteuer ebenfalls nicht wohl zu erwarten, vielmehr nach dem Vorgange des staatlichen Steuersystems auch hier eine fernere Entlastung der unteren Klassen anzunehmen, so richtet sich, bei der unvermeidlichen Zunahme des Gemeindebedarfs einer heutigen Großstadt, der Blick auf die Mittel des Ersatzes.

Im Umkreise des Bestehenden ist neben Kleinigkeiten, wie der Erhöhung der Braumalzsteuerzuschläge (1889/90: 510000 Mark) und dem nicht auf die Dauer berechneten, schwankenden Antheil an den Reichsgetreidezöllen (bei 29,58 Mill. für sämmtliche Kreise im Jahre 1889: 2,1 Mill. Mark für Berlin) als erhebliche Quelle allein die finanzielle Ausnutzung der städtischen Anstalten von der Art wie die Gasanstalt ins Auge zu fassen.

Ein so vorsichtiger Wirthschafts- und Finanzpolitiker wie Gneist hat*) vor Jahren bereits diese Seite der Gemeindefinanzen lebhaft in den Vordergrund gerückt. Viele gewinnreiche Unternehmungen, sagt er, die zur Befriedigung von Lebensbedürfnissen der Gemeindebevölkerung und zur Beförderung der Kommunikation auf städtischen Plätzen und Straßen dienen, eignen sich zum Selbstbetrieb durch die Gemeindebehörden, und es ist ganz in der Ordnung, den „Unternehmergewinn" daraus zur Erleichterung der Steuerzahler zu verwenden. Die eine Zeit lang herrschende enge Anschauung, welche Staat und Kommune von jedem „Unternehmergewinn" ausschließen wollte, sei als überwunden anzusehen. Es wird sich als ausführbar erweisen, durch solche Ergänzungen der Gemeindesteuerwirthschaft ein nicht unerhebliches Mehr der Bedürfnisse zu decken. Vielleicht ist es, sagt Gneist, kein unerreichbares Ziel, wenn man sich einen zukünftigen Zustand denkt, in welchem diese wirthschaftlich zulässigen Ergänzungen die volle Hälfte der Gemeindeausgaben decken.

Gneist nennt als zum Selbstbetrieb der Gemeinde nach den Erfahrungen geeignet: Gas- und Wasserwerke, Pferdebahnen und Omnibusunternehmungen, Markthallen, Waarenhallen, Lagerhäuser, Schlachthäuser, Bade- und Waschanstalten, Docks- und Hafenanlagen.

Früher bereits hat Ad. Wagner**) die Bedeutung dieser Finanzquelle für den Gemeindehaushalt betont. Besonders lehrreich aber ist es,

*) Die preußische Finanzreform durch Regulirung der Gemeindesteuern (1881), S. 60 ff.

**) Referat für die Generalversammlung des Vereins für Sozialpolitik, 1878.

Digitized by Google

daß die Berliner Gemeindeverwaltung gleichsam durch die spontane Macht der Zweckmäßigkeit auf diese Bahn geführt worden ist.

§ 464. Hienach zeigt die Steuerverfassung der preußischen Gemeinden, selbst in dem gelungensten Beispiele einer preußischen Stadtverwaltung, Lücken, welche durch die fortschreitende Gesetzgebung auszufüllen sein werden.

Die erste große Lücke liegt im Gebiete des Verbrauchssteuerwesens. Die starke Belastung des dringendsten Bedarfs, nämlich der Wohnung, daneben eine Steuer von 0,30 Mark (auf den Kopf) für den Bierverbrauch in dem heutigen Berlin ist für sich allein eine Anomalie, die aus den historischen Bedingungen wohl verständlich, aber auf die Dauer unhaltbar ist. Auch hat es in den Kreisen der Berliner Gemeindeverwaltung zu jeder Zeit ein Verständniß für die Unzweckmäßigkeit gegeben, die in der Verkümmerung der Verbrauchssteuern lag, die auch durch die verhältnißmäßig dürftigen Erträge der alten Mahl- und Schlachtsteuerzuschläge keineswegs vermieden war*). Eine geschickte Verbindung ausgiebiger Verbrauchssteuern mit einem Gemeinde-Einkommensteuersystem, welches qualitativ sich die neueren Bestrebungen der Staatssteuerreformen zum Muster nimmt, quantitativ sich in mäßigen Grenzen hält, weil andere Steuern für die Ergänzung des Fehlenden sorgen; dann eine energische Verfolgung des neuerdings betretenen Weges zur Entlastung der unteren und mittleren Klassen von der Miethssteuer (während die oberen Klassen auch fernerhin damit belastet bleiben mögen) und zu diesem Zwecke ein Ersatz in den Steuern für andere Dinge des Verbrauchs, die weniger in die Nothdurft des Lebens gehören und weniger hart auf die Mittel der großstädtischen Familie drücken — das sind Maaßregeln zur Reform zunächst in dieser einen Richtung.

Eine zweite Lücke liegt im Gebiete der direkten Steuern.

*) Der Ertrag der Mahl- und Schlachtsteuerzuschläge (einschließlich der Wildpretsteuer) war im letzten Jahre ihres Bestehens — 1874 — für Berlin nicht ganz 15 Proz. aller damaligen Steuern des Berliner Gemeindehaushalts (Berliner Städtisches Jahrbuch für Volkswirthschaft und Statistik, 2. Jahrgang, 1875, 211). Schon damals wies das vom Statistischen Bureau der Stadt Berlin herausgegebene Jahrbuch (Huppé) auf den Kontrast des Pariser Gemeindehaushalts hin, welcher bei 54 Mark Steuer pro Kopf (gegen 21 Mark in Berlin) 50 Mark aus den Gemeindeaufschlägen zog, während in Berlin die so viel kleinere Gemeindesteuer durch die drückende Form der Einkommensteuer und Miethssteuer empfindlich werde.

Digitized by Google

Hier fehlt vor allem die auch für den Staat erforderliche Neugestaltung der alten Gewerbesteuer, welche der neueren großgewerblichen Entwicklung gerecht wird. Hier ist ein Fall, wo das eigenthümliche nähere „Interesse" eine Gegenleistung fordert für den Staats- und Gemeindehaushalt von dem großen Handels- und Gewerbebetrieb ebenso wie von dem Grund- und Hausbesitz. Hier ist eine Lücke der Gerechtigkeit im Interesse zahlreicher, zumal großer, dann aber auch vieler kleinerer Gemeinden, zu schließen.

Soweit es sich um die Form von Aktienunternehmungen handelte, haben sich seit lange eine größere Anzahl von Gemeinden (nicht der Staat) mit staatlicher Genehmigung zu helfen gewußt. Schon im Jahre 1874*) hatten namentlich in den großen Städten, in Berlin, Breslau, Bielefeld, Köln, Danzig, Frankfurt a. M., Kiel, Königsberg, Hannover, Magdeburg, Posen, die Aktiengesellschaften als solche Gemeindeeinkommensteuer zu zahlen neben der gleichen Verpflichtung der einzelnen Aktionäre (welche Verpflichtung die preußische Staatsregierung durch den Entwurf von 1883 vergeblich auf die Staatseinkommensteuer auszudehnen beabsichtigte). So konnte es schon damals kommen, daß eine auf Aktien gegründete Bank an die Stadt Berlin 7600 Thaler Gemeindeeinkommensteuer zahlte und an den Staat (Gewerbesteuer) nur 240 Thaler; in Bielefeld eine andere Bank eine Gemeindesteuer von 4200 Thaler, dagegen an den Staat nur 144 Thaler.

Daneben bezahlten freilich die Banken, welche nicht auf Aktien gegründet waren, an die Gemeinde nichts, und so bis zur gegenwärtigen Stunde. Hier ist die Lücke für die gesetzliche Reform.

Das sog. Kommunalsteuer-Nothgesetz vom 27. Juli 1885**) hat nun das Recht zur Erhebung einer Gemeindeeinkommensteuer von juristischen Personen, welches bisher nur einem Theile der preußischen Gemeinden zustand, auf alle ausgedehnt***). Es hat außerdem die Kommanditgesellschaften auf Aktien, die Berggewerkschaften des älteren Rechts und diejenigen eingetragenen Genossenschaften, deren Geschäftsbetrieb über den Kreis ihrer Mitglieder hinausgeht, neuerdings der Gemeindeeinkommensteuerpflicht (die bisher nicht bestand) unterworfen.

Ein „Nothgesetz" ist es namentlich im prinzipiellen Sinne; denn

*) Berliner Städtisches Jahrbuch, 1875, 216.

**) „Betreffend Ergänzung und Abänderung einiger Bestimmungen über Erhebung der auf das Einkommen gelegten direkten Kommunalabgaben" vgl. Finanzarchiv, 1886, 168—202.

***) Bisher 1238 Stadtgemeinden und 4665 Landgemeinden, jetzt 1282 Städte und 37356 Landgemeinden.

Digitized by Google

zwar gewährt es Abhülfe für einen gerechten Anspruch der Gemeinden, aber in einer Weise, die mehrfachen Einwendungen ausgesetzt ist. Erstens ist es eine Doppelbesteuerung, wenn man die Aktiengesellschaft und die einzelnen Aktionäre mit derselben Einkommensteuer belegt, eine Doppelbesteuerung, über welche die Möglichkeit, daß die Aktionäre nicht zutreffend eingeschätzt werden oder daß sie gar nicht in der Gemeinde leben, nicht hinweg hilft. Zweitens ist es eine Verwechslung von Subjektsteuer und Objektsteuer. Die Aktionäre sollen Einkommensteuer zahlen, das Aktienunternehmen soll Objektsteuer zahlen.

Mit der Klärung dieser Unklarheit ergiebt sich dann von selber, daß man auch unabhängig von der Form der juristischen Person diese Unternehmungen zu Objektsteuern für Gemeinden (und Staat) heranzieht. Und diese Aufgabe ist noch zu lösen.

§ 465. Mit tiefer greifenden Reformen des Gemeindesteuerwesens ist die Gesetzgebung in wiederholten Entwürfen der Regierung und darauf gestützten Berathungen des Abgeordnetenhauses beschäftigt gewesen, ohne daß bisher ein gesetzgeberischer Erfolg erreicht worden wäre.

Um die Bedeutung dieser Reformen zu ermessen, müssen wir das Gemeindewesen des preußischen Staats zunächst von derjenigen Seite betrachten, in welcher sich seine breite Masse entfaltet, von der Seite der ländlichen Gemeinden.

Nach der letzten Volkszählung vom 1. Dezember 1885 lebten in Preußen nur 45 Proz. der Bevölkerung in Ortschaften von 2000 und mehr Einwohnern (Städte), 55 Proz. in ländlichen Ortschaften (in Ostpreußen 76 Proz., in Westpreußen 70 Proz., in Posen 75 Proz., in Hannover 68 Proz.). Von der ländlichen Bevölkerung befanden sich rund 2 Mill. Seelen in den 15250 „selbständigen Gutsbezirken" (vornehmlich in den sechs östlichen Provinzen), deren 4098 mit weniger als 50 Seelen, die große Mehrzahl mit nicht mehr als 200 Seelen.

Die Ueberbürdung dieser zahlreichen kleinen Verbände mit Gemeindelasten ist es nun vornehmlich gewesen, welche die Versuche zur Steuerreform angeregt hat, und zwar in zweifacher Richtung, erstens in der Richtung einer Verbesserung der für die Gemeinden verfügbaren Steuerarten, dann in der Richtung einer veränderten Lastenvertheilung zwischen Staat und Gemeinden.

In den Jahren 1877—79 sind seitens der Regierung dem Landtage Gesetzentwürfe vorgelegt, welche einen engeren Anschluß der Gemeindesteuern an das System der Staatssteuern beabsichtigten. Der

Digitized by Google

Entwurf von 1877 wollte den indirekten Steuern wieder größere Geltung verschaffen; der Entwurf von 1879 wollte die Subjektsteuern bevorzugen, dagegen die Zuschläge zu den staatlichen Ertragssteuern einschränken. Da es zu einer Einigung unter den gesetzgebenden Faktoren nicht kam, hat man seitdem versucht, der Ueberbürdung zahlreicher Gemeinden durch Ueberweisung von Staatssteuern oder von Antheilen daran abzuhelfen. Schon früher war durch die größeren Städte eine Verzichtleistung des Staats auf die Hälfte der Gebäudesteuer zu Gunsten der Gemeinden, aus den landwirthschaftlichen Kreisen die Ueberweisung der Hälfte des Grundsteuerertrages an die Gemeinden angeregt worden. In diesem Sinne waren mittelbar die Entwürfe der Regierung von 1880 und 1882 gehalten, die aber nicht Gesetz wurden; sie beabsichtigten aus den neuen Reichseinnahmen Zuwendungen an die Kreise zu machen, die dann zur Erleichterung der direkten Steuern, zumal der Objektsteuern, dienen sollten.

Erst das Gesetz vom 14. Mai 1885 betreffend Ueberweisung von Beträgen, welche aus landwirthschaftlichen Zöllen eingehen, an die Kommunalverbände (lex Hüne) hat hier etwas Positives*), aber, wie wir wissen, nichts Dauerndes geschaffen. Schon der Umstand, daß von den Ueberweisungen des Reiches aus den landwirthschaftlichen Zöllen an Preußen der Staat sich 15 Mill. Mark vorbehält, läßt für die Gemeinden nur unter der Voraussetzung etwas übrig, daß die landwirthschaftlichen Zölle hoch, die Einfuhr an landwirthschaftlichen Erzeugnissen umfangreich ist.

Daran haben sich in den letzten Jahren Gesetze zur Erleichterung der kommunalen Volksschullasten durch staatliche Subventionen angeschlossen, behufs Erleichterung theils bestehender, theils neuer Verpflichtungen (Aufbesserung der Lehrergehälter, Pensionen, Aufhebung des Volksschulgeldes). So das Gesetz vom 6. Juli 1885, welches alle Lehrerpensionen bis zur Höhe von 600 Mark auf den Staat übernimmt; so die neuesten Gesetze vom 14. Juni 1888 und von 1889, denen zufolge jetzt der Staat nach dem Etat von 1889—90 einen Jahreszuschuß von 55½ Mill. zu dem Elementarunterricht leistet (30 Mill. mehr als 1884).

Im Königreich Sachsen**) dagegen ist kürzlich derjenige Weg betreten worden, welcher in Preußen aus den Gemeinden her empfohlen wurde. Durch das Finanzgesetz vom 27. März 1886 für die Jahre

*) Wessel, Finanzarchiv, 1885, 1104—14.

**) Finanzarchiv, 1887, 1123—37.

Digitized by Google

1886 und 1887 ist den Schulgemeinden zur Erleichterung der Schullasten die halbe Grundsteuer überwiesen worden. Es war dies der Erfolg zahlreicher Petitionen, denen die Regierung in einem Augenblicke nachgab, da sich ein verwendbarer Ueberschuß von 1½ Mill. Mark aus den Jahreseinnahmen des Staates (Reiches) ergab.

§ 466. Eine Seite des Gemeindesteuerwesens, welche die Reichsgesetzgebung neuerdings beschäftigt hat, ist die Befreiung der Militärpersonen von den Gemeindeabgaben.

Vergegenwärtigen wir uns zunächst den gesetzlichen Zustand der Steuerbefreiungen, welche überhaupt den im öffentlichen Dienste stehenden Personen, sei es dem Staate, sei es der Gemeinde gegenüber, in Preußen und im Reiche zustehen.

Für die Zivilbeamten bestimmt die preußische Gesetzgebung des Jahres 1820, im Gegensatze zu mehreren durch das Allgemeine Landrecht gewährten Befreiungen, die gleichmäßige Verpflichtung zur Zahlung der Klassensteuer an den Staat, mit alleiniger Ausnahme der Geistlichen, Schullehrer und Militärbeamten. Auch diese Ausnahme ist durch Gesetz vom 7. Dezember 1849 aufgehoben worden*), und demgemäß das Gesetz vom 1. Mai 1851 über die neue Klassen- und Einkommensteuer gestaltet. Dieselben Grundsätze gelten für die im Jahre 1866 neu hinzugekommenen Provinzen.

Anders gegenüber den Gemeinden. Für diese bestimmt das Gesetz vom 11. Juli 1822, daß überhaupt nur dann eine Besteuerung des Diensteinkommens der Beamten durch die Gemeinden stattfinden darf, wenn diese eine allgemeine Einkommensteuer erheben, und dann nur die Hälfte des Einkommens, obenein mit der ferneren Einschränkung, daß bei Gehalten unter 250 Thaler nicht mehr als 1 Proz., bei Gehalten von 250—500 Thaler nicht mehr als 1½ Proz., bei höheren Gehalten nicht mehr als 2 Proz. des gesammten Diensteinkommens gefordert werden. Dagegen soll das Privateinkommen der Beamten ebenso wie dasjenige der Bürger besteuert werden. Zu den indirekten Gemeindeabgaben muß ein Jeder ohne Unterschied beitragen, so auch zu der Miethssteuer, welche in Berlin auf Grund der Verordnung vom 26. Januar 1815 erhoben wird, gemäß Ministerialreskript vom 27. März 1829.

Weiter geht die Steuerbefreiung zu Gunsten der Militär-

*) L. von Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, 3. Aufl., 1871, II, 1, § 337.

Digitized by Google

personen. Nach dem Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874 (§ 46) sind von der staatlichen und kommunalen Klassensteuer und Einkommensteuer befreit: die Militärpersonen des Unteroffiziers- und Gemeinenstandes hinsichtlich ihres Militäreinkommens, im Falle der Mobilmachung alle Angehörigen des aktiven Heeres.

Nach dem preußischen Gesetze vom 11. Juli 1822 waren alle Besoldungen und Emolumente der beim stehenden Heere und bei den Landwehrstämmen in Reihe und Glied befindlichen aktiven Militärpersonen, desgleichen der auf Inaktivitätsgehalt gesetzten Offiziere von allen direkten Beiträgen zu den Gemeindelasten befreit. Durch Verordnung vom 22. Dezember 1868 wurde anknüpfend an den Rechtszustand Preußens auf Grund des Art. 61 der Bundesverfassung für das Gebiet des Norddeutschen Bundes bestimmt, daß die aktiven Offiziere mit ihrem persönlichen Einkommen, dienstlichem wie außerdienstlichem, von allen direkten Gemeindeabgaben vollständig befreit sein sollten. Nur zu denjenigen Kommunallasten, welche auf den Grundbesitz oder das stehende Gewerbe gelegt sind, müssen auch sie beitragen. Die zur Disposition gestellten Offiziere sollten nur mit ihrer Pension befreit sein, die verabschiedeten Offiziere überhaupt nicht.

Bei der Herstellung des Reiches wurde dieses Recht auf Württemberg und Bayern nicht ausgedehnt; auch Hessen wollte sich nicht dazu verstehen, weil hier der bisherige Zustand gleicher Steuerpflicht fortdauernd den Ueberzeugungen der Regierung wie der Landesvertretung entsprach; die Militärkonvention vom 13. Juni 1871 schuf die neue Befreiung daher nur für die Militärpersonen aus andern Bundesstaaten, welche in Hessen garnisonieren.

§ 467. An einem einzigen Punkte hat dieser Zustand einer mannigfaltig differenzirten Steuerbefreiung neuerdings gesetzliche Remedur gefunden. Er fordert aber im Allgemeinen aus verschiedenen Gründen die Kritik heraus.

Hiebei muß zunächst betont werden, daß ohne historischen Maaßstab hier ein billiges Urtheil überhaupt nicht abgegeben werden kann. Der Gedanke der Steuerpflicht und das Bewußtsein von ihrer Nothwendigkeit dringt nur allmälig in die Gesammtheit ein; die Vorstellung von dem besonderen Recht auf Steuerbefreiung macht ihrerseits nur langsam Platz, wo sie durch die Traditionen des alten Staats unterstützt ist, wo bis in die Gegenwart hinein, wie wir es im fraglichen Falle beobachten, die ökonomische Auseinandersetzung zwischen dem Staate und seinen Be-

Digitized by Google

dienſteten einerſeits, zwiſchen dem Staate und den Gemeinden andererſeits noch nicht zur vollen Klarheit durchgeführt, vielmehr von naturalwirthſchaftlichen Reſten durchſetzt iſt.

Sehen wir hievon ab, ſtellen wir einen ideellen Maaßſtab auf, zu welchem hin ſich nach den Grundſätzen der Steuerlehre dieſe Beziehungen zu entwickeln haben, ſo mögen folgende Bemerkungen am Platze ſein:

Erſtens, der Grundſatz der allgemeinen Steuerpflicht iſt von der Reformgeſetzgebung Preußens zu Anfang des 19. Jahrhunderts, wie anderswo, anerkannt und durchgeführt worden. Er gehört zu denjenigen Grundſätzen, welche heute wie damals richtig ſind, welche heute, nach Verlauf mehrerer Menſchenalter, nur deſto entſchiedener auf Verwirklichung Anſpruch haben.

Zweitens, die unter ökonomiſchem Geſichtspunkte gleichgültige Frage, ob der Staat ſeinen Beamten einen ſtandesgemäßen Unterhalt einſchließlich der nach allgemeinem Steuerrecht auf den Beamten fallenden Steuerquote gewährt, oder ausſchließlich derſelben, wird unter dem Einfluſſe jenes vorangeſtellten Grundſatzes eine Sache der öffentlichen Moral und Politik, weil die gleichmäßige Steuerpflicht der Beamten, im Gegenſatze zu unliebſamen Erinnerungen des alten Staats, im heutigen Staate anerkannt ſein ſoll. Iſt der ſtandesgemäße Unterhalt der Beamten nicht ausreichend, ſo ſoll in der angemeſſenen Form abgeholfen werden, nicht in der Form der Steuerbefreiung.

Drittens, die Angelegenheit wird etwas verwickelter, wenn der Staat ſeine Beamten zur Staatsſteuer verpflichtet, dagegen von Gemeindeſteuern (ganz oder theilweiſe) befreit. Nach der heutigen Anſicht von dem Weſen der Kommunalſteuerpflicht iſt kein Grund vorhanden, Steuerbefreiungen in dieſer Hinſicht zu gewähren, welche gegenüber der Staatsſteuerpflicht nicht gewährt werden. Will man etwa die Vortheile in Anſchlag bringen, welche der Gemeinde aus der Thatſache erwachſen, daß ihnen der Sitz von Staatsbehörden, eine Garniſon u. dgl. gewährt iſt, ſo gelangt man auf ein Gebiet der Vortheilsausrechnung, welches das geſammte Steuerweſen auf den Kopf ſtellt und in ſeiner praktiſchen Anwendung zu jenen verrufenen Steuerbefreiungen der müßigen Rentner in manchen Orten des Fremdenaufenthalts führt.

Viertens, der „praktiſche“ Grund, daß durch eine wenigſtens theilweiſe Steuerbefreiung der Beamten eine gerechte Ausgleichung gegenüber der unzureichenden Steuerſchätzung der Bürger in der Gemeinde herbeigeführt wird, müßte, wenn er durchſchlagend wäre, ebenſowohl für die Staatsſteuer wie für die Gemeindeſteuer gelten. Wenn aber der Staat, wie es in Preußen der Fall iſt, ſeinen Beamten zumuthet, trotz

Digitized by Google

der ganz unzureichenden Einschätzung und mangelhaften Pflichterfüllung der Bürger zur Staatssteuer, den vollen Betrag der Staatssteuer zu entrichten, wenn er ihnen damit auferlegt, gleich den ausnahmsweise gewissenhaften Bürgern ein gutes Beispiel für die übrigen Pflichtigen zu sein, so ist nicht einzusehen, warum er das Gleiche nicht auch der Gemeinde gegenüber thut.

Fünftens, die Scheidung zwischen „direkten" und „indirekten" Gemeindeabgaben ist ein Mangel an Folgerichtigkeit, welcher keinen tieferen Grund hat, als den der äußeren Technik der Steuererhebung. Es ist ein Zufall, eine Willkür, wenn beispielshalber die Miethssteuer an die Berliner Gemeinde von den Staatsbeamten voll, die Einkommensteuer nur halb bezahlt wird.

Sechstens, größere Vorzüge der Militärpersonen gegenüber den Zivilbeamten mögen materiell durch das glänzende Elend ihrer Lage gerechtfertigt sein, sind aber eben dann um so mehr eine Aufforderung, die richtige Form für die nothwendige Aufbesserung der Lage der Offiziere zu finden.

§ 468. Daß es gewisse äußerste Grenzen giebt, über welche hinaus die kommunale Steuerbefreiung auch der Offiziere nicht gehen dürfe, hatte die Gesetzgebung des Norddeutschen Bundes anerkannt, indem sie die Verpflichtung zur Grundsteuer, Gebäudesteuer und Gewerbesteuer den Gemeinden einräumte.

An einem ferneren Punkte ist dann durch das Reichsgesetz vom 28. März 1886 (betreffend die Heranziehung von Militärpersonen zu den Gemeindeabgaben) Remedur eingetreten*). Es wird jetzt der Landesgesetzgebung anheimgegeben, über die Heranziehung des außerdienstlichen Einkommens der im Offiziersrang stehenden Militärpersonen und der Pension der zur Disposition gestellten Offiziere zu den Gemeindeabgaben Bestimmung zu treffen. Die reichsgesetzliche Freilassung von den Gemeindeabgaben beschränkt sich fortan nur noch auf das dienstliche Einkommen der im Offiziersrang stehenden aktiven Militärpersonen und auf die Pension bis zu 750 Mark (darüber hinaus auf die Hälfte).

Preußen hat auf Grund des neuen Reichsgesetzes bereits am

*) Finanzarchiv, 1886, 895—98. Herrfurth-Schanz, Die Heranziehung von Militärpersonen zu den Gemeindeabgaben in den deutschen Staaten, Finanzarchiv, 1888, 290—319.

Digitized by Google

29. Juni 1886 ein entsprechendes Gesetz erlassen. Diesem zufolge bleibt neben dem dienstlichen Einkommen das vorschriftsmäßige Heiratsgut der vor dem 1. April 1887 in den Ehestand getretenen Militärpersonen von der Gemeindesteuer frei. Darüber hinaus tritt eine Steuerpflicht ein, welche eigenartig gestaltet ist; es wird nämlich ein fester Satz von 100 Proz. der staatlichen Klassen- und Einkommensteuer für den ganzen Umfang der Monarchie einheitlich festgestellt, gleichgültig wie groß oder wie klein die Gemeindebedürfnisse und die Gemeindesteuer in dem einzelnen Garnisonorte sein mögen.

Für das Steuerjahr 1887—88 sind u. a. in Potsdam 101 Offiziere mit einem Gesammtbetrage von 22218 Mark (!), in der Stadt Köln 76 Offiziere mit einem Gesammtbetrage von 3627 Mark und in Berlin 523 Offiziere mit einem Gesammtbetrage von 72738 Mark zu den Gemeindeabgaben veranlagt worden. Die Einschätzung ist augenscheinlich nachsichtig genug gewesen, um durch die neue Maaßregel den neu Belasteten ein nicht zu schweres Opfer aufzubürden.

§ 469. Wir werfen schließlich einen Blick auf das Gemeindesteuerwesen von Süddeutschland, um dessen charakteristischen Zug als Gegenstück zu dem preußischen Gemeindesteuersystem und als Ergänzung für unser Bild von dem Gemeindesteuerwesen der deutschen Staaten festzuhalten.

In Bayern zunächst sind nach der Gemeindeordnung vom 20. April 1869 die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Abgaben neben den direkten Steuern als gleich zulässig anerkannt.

Besonders üblich sind Verbrauchssteuern für Fleisch und Bier, namentlich für das letztere. In den 13 größeren Städten wurden die Gemeindesteuern in folgender Weise aufgebracht; es kamen auf den Kopf:

	direkte	indirekte
1870:	2,86 Mark,	6,60 Mark
1877:	6,58 „	8,25 „
1878:	6,40 „	7,95 „ *)

Die indirekten Steuern haben hienach in den siebenziger Jahren absolut zugenommen, relativ abgenommen. Im Hinblick auf diese Abnahme sagt ein sachkundiger Gutachter**) bereits im Jahre 1877: „Daß die Gemeinden

*) Finanzarchiv, 1884, 694.

**) Zürn, Bürgermeister von Würzburg, Gutachten des Vereins für Sozialpolitik, 1877, S. 192—207.

Digitized by Google

mehr Bedürfnisse als Deckungsmittel besitzen, ist nicht erst eine Erscheinung der fortgeschrittenen Neuzeit; es kam dies früher ebenso vor; allein die Mittel wurden leichter aufgebracht, indem man entweder einen Aufschlag einführte, oder zu den bestehenden Aufschlägen einige Kreuzer hinzufügte und so wieder das Gleichgewicht herstellte; jetzt, nachdem jeder Gulden Mehrbedarf durch Erhöhung der direkten Umlagen aufgebracht werden muß, verursacht jedes mit einer Umlagenerhöhung verbundene Kommunalunternehmen eine mit den wirklichen Einnahmen in gar keinem Verhältniß stehende Aufregung."

Der Malzaufschlag ist auch in den kleineren Gemeinden des Landes ziemlich allgemein verbreitet: 467 Gemeinden erhoben (1881) einen Lokalmalzaufschlag mit einem Ertrage von 4,83 Mill. Mark; 329 Gemeinden, in denen sich keine Brauereien befanden, unterwarfen das Bier einer Eingangsabgabe.

In München speciell wurde (1885) an direkten Umlagen pro Kopf erhoben 11,2 Mark, an Verbrauchsabgaben 5,6 Mark (davon allein auf Bier 4,8 Mark); in Würzburg an direkten Umlagen 6,3 Mark, an Verbrauchsabgaben 6,2 Mark, wovon 2,4 Mark auf Bier*).

In Württemberg waren unter dem Einfluß ähnlicher Anschauungen wie in Preußen die einst herrschenden kommunalen Verbrauchsabgaben unterdrückt worden; seit 1849 konnten sie nur im Wege der Gesetzgebung eingeführt werden und wurden fortschreitend eingeschränkt. Im Jahre 1877 war man so weit, daß es gar keine mehr gab. Der Druck der direkten Gemeindeumlagen nöthigte zur Umkehr; von 1911 Gemeinden erhoben 1877—78: 964 mehr als 100 Proz. der Staatssteuer, 231 mehr als 200 Proz. Jetzt ließ man (23. Juli 1877) für die Fälle, wo der Zuschlag 100 Proz. überschreitet, in mäßigen Schranken örtliche Verbrauchsabgaben von Bier, Fleisch und Gas zu, zunächst nur provisorisch bis 31. März 1881, im Hinblick auf eine umfassende Gemeindesteuerreform, dann weiter hin verlängert bis 31. März 1887, und abermals durch Gesetz vom 25. März 1887 bis zum 31. März 1897, weil die ins Auge gefaßte Reform abermals nicht zu Stande gekommen war**).

In dem Etatsjahr 1885/86 haben die Verbrauchssteuern in 22 Gemeinden bestanden, einen Ertrag von 1,65 Mill. Mark geliefert (mit 80705 Mark Erhebungskosten); in Stuttgart 6,81 Mark pro Kopf, in Heilbronn 4,97 Mark, in Eßlingen 2,55 Mark. Tübingen (Biersteuer allein) 1,51 Mark. Die Staatsregierung erkennt in der Begründung zu

*) Schanz, Finanzarchiv, 1887, 311.
**) Finanzarchiv 1887, 1112—22.

Digitized by Google

dem Gesetzentwurf von 1887 an, „die Einnahmen aus den Verbrauchssteuern sind für diese (22) Gemeinden unentbehrlich". Nur in einer einzigen dieser Gemeinden, deren Gemeinderath zum Theil aus Vertretern der Sozialdemokratie besteht, hat sich die Mehrheit des Gemeinderaths gegen die Forterhebung der Verbrauchssteuern ausgesprochen.

Durch die Kontroleinrichtungen sind erhebliche Verkehrsbelästigungen nicht eingetreten und Klagen darüber nirgends laut geworden; eine ungünstige Einwirkung der Steuern auf den Konsum ist ebenso wenig zu bemerken gewesen. Die Besorgniß wegen der Entwicklung der Städte, welche wohl am Anfang geäußert wurde, hat sich nirgends bestätigt.

In Elsaß-Lothringen hat man an den französischen Einrichtungen (§§ 277—79) festgehalten. Octrois werden erhoben in 27 Gemeinden. Straßburg zog (1881—82) daraus 13,1 Mark auf den Kopf neben 9,6 Mark direkter Steuern (davon $^2/_3$ Getränkesteuern), ähnlich Mülhausen 13,6 Mark aus Octrois gegen 10,3 Mark aus direkten Steuern*).

---

*) In der Provinz Hannover sind, wegen der andersartigen Bestimmungen im vormaligen Königreich Hannover, die auch nach der Einverleibung in den preußischen Staat aufrecht erhalten worden sind, die indirekten Gemeindesteuern konservirt worden. So bestehen die Steuereinnahmen der Stadt Göttingen (Etatsjahr 1888—89) aus folgenden Posten:

1. Klassen- und Einkommensteuer 110 Proz. Zuschlag zur Staatssteuer	Mark	117 945	direkte Mark 148 856
2. Grundsteuer 100 Prozent Zuschlag zur Staatssteuer	„	6 027	
3. Gebäudesteuer 50 Proz. Zuschlag zur Staatssteuer	„	24 884	
4. Spirituosensteuer	„	19 872	indirekte Mark 74 647 also fast genau wie 2 : 1.
5. Biersteuer	„	18 269	
6. Mahlsteuer	„	13 854	
7. Schlachtsteuer	„	22 652	
	Mark	223 503	

Digitized by Google

Viertes Buch.

Der öffentliche Kredit.

Erstes Kapitel.

Geschichte des öffentlichen Kredits.

Literatur. A. Anderson, Historische und chronologische Geschichte des Handels von den ältesten bis auf jetzige Zeiten. (Aus dem Englischen übersetzt. 7 Bände. 1773—79.) Johann Beckmann, Beiträge zur Geschichte der Erfindungen. 3. Band. 1792. Savary, Dictionnaire universel de commerce. 1742. Wilhelm Endemann, Studien in der romanisch-kanonistischen Wirthschafts- und Rechtslehre bis gegen Ende des 17. Jahrhunderts. I. 1874. Karl Knies, Niccolo Macchiavelli als volkswirthschaftlicher Schriftsteller (Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, 8. Band, 1852). Erwin Nasse, Das venetianische Bankwesen im 14., 15. und 16. Jahrhundert (Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 34. Band, 1880). Etienne Laspeyres, Geschichte der volkswirthschaftlichen Anschauungen der Niederländer und ihrer Literatur zur Zeit der Republik. 1863. Ricard, Le négoce d'Amsterdam. 1720. (Pinto), Traité de la circulation et du crédit (Amsterdam, 1771). Adam Smith, Inquiry into the nature and causes of the wealth of nations (1776), book V, chap. 3. Sir John Sinclair, The History of the public revenue of the British Empire (3. edition, 1803), vol. I, 329—530. Davenant, Essay upon loans. 1710. Robert Hamilton, An Inquiry concerning the rise, progress, redemption, present state and management of the National Debt of Great Britain and Ireland (3. edition, 1818). E. Capps, The National Debt, financially considered (1859). Necker, De l'administration des finances de la France. Tome II (1785). Adolph Friedrich Riedel, Der brandenburgisch-preußische Staatshaushalt in den beiden letzten Jahrhunderten (1866). Krug, Geschichte der preußischen Staatsschuld (herausgegeben von Bergius, 1861). Eugen Richter, Das preußische Staatsschuldenwesen und die preußischen Staatspapiere (1869). K. Fr. Rebenius, Der öffentliche Kredit. 2. Auflage. 1829. Ad. Wagner,

Digitized by Google

Art. Finanzen Oesterreichs (Bluntschli und Brater's Deutsches Staatswörterbuch, 7. Band, 1862). Ad. Beer, Die Finanzen Oesterreichs (1877). N. Brzezny, Die Entwicklung der russischen Staatsschuld (aus dem Russischen übersetzt von Eduard Berendts), Finanzarchiv, 1889, 153—98.

I. Die Entwicklung des älteren Staatsschuldenwesens in Europa.

§ 470. Der Kredit ist eine Frucht der fortschreitenden Kultur; er ist der Niederschlag der sittlichen Atmosphäre eines Volkes und Zeitalters, welcher der Uebertragung von Kapitalnutzungen dienstbar gemacht wird (Syst. I § 418).

Für die historische Entwicklung entspringt hieraus eine Stufenfolge innerhalb der Geschichte desselben Volkes wie eine Aufeinanderfolge in der Geschichte der verschiedenen Völker. Die Höhe der volkswirthschaftlichen Produktivität, die Ergiebigkeit von Gewerbe und Handel, die Ansammlung von Kapitalreichthum, geben die materielle Voraussetzung für die eine oder andere Stufe auf der Bahn dieser Entwicklung. Das Staats- und Rechtsleben, als sichtbare Gestaltung der sittlichen Kultur, geben die immaterielle Voraussetzung. Die Bedeutung des letzteren Faktors wächst auf dem Gebiete desjenigen Kredits, bei welchem der Staat nicht blos der Hort der Rechtsordnung, sondern selber der Empfänger des Darlehens ist, — auf dem Gebiete des öffentlichen Kredits.

Zustände der wirthschaftlichen und politischen Kultur zusammen bestimmen daher über die Entwicklung des öffentlichen Kredits. Die frühzeitige Blüte desselben in den Stadt-Staaten Italiens leitet für die europäische Welt der letzten Jahrhunderte diese Entwicklung ebenso bahnbrechend ein, wie späterhin die anderen Staaten Europas nach einander, jeder zu seiner Zeit und mit Eintreten seiner Blüte an die Reihe kommen und dem Beispiele des alten Kulturlandes folgen. Zum Theil wirkt hiebei, wie so oft in analogen Fällen, da Kulturfortschritte auf ein anderes Volk übertragen werden, im fremden Lande die Hand italienischer Geschäftsleute und Spekulanten mit. Sie lehren den Norden die noch unbekannte Technik des Kredits und der Finanzkunst, der Lotterie und der Tontinen; gewinnlustige Abenteurer suchen die Hauptstädte Europas bis ans Ende des vorigen Jahrhunderts sich zum Schauplatze aus. Ja, der größte Weltmarkt des Kapitals und des Kredits, welcher seit einem Jahrhundert jetzt die darlehensbedürftige Welt versorgt, trägt heute noch den Namen, der an jene Lombarden erinnert, die vor siebenhundert Jahren nach England kamen, um Zölle und Steuern einzutreiben und Geld darauf zu leihen*).

*) Schanz, Englische Handelspolitik gegen Ende des Mittelalters, 1881, 551.

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.
Digitized by Google

§ 471. In dem Gewerbe der italienischen Campsores hatte sich früh die Entwicklung vom bloßen Münzentausch (Geldwechsler i. e. S.) zur Vermittlung von Zahlungen nach anderen Orten hin, insbesondere aber zum Depositenverkehr vollzogen. Von alten Zeiten her bestand die Gewohnheit, welche an die Verkehrssitten des alten Rom anknüpfte, das bare Geld zur Aufbewahrung an Banken zu übergeben. Die Depositen, welche hiedurch entstanden, boten als depositum irregulare dem Bankier Gelegenheit, gewinnreiche Geschäfte zu machen. Einen Antheil an diesem Gewinne durch Verzinsung des Depositums zu erlangen, verbot indessen die römisch-kanonistische Lehre, deren Vertreter noch in der Mitte des 17. Jahrhunderts keinen Titel der Rechtfertigung für solchen Zins finden konnten. So entstand der Gebrauch, das Geld als Sozietätsantheil einzulegen, für welchen der Antheil am Gewinn die legitime Form war, und die Sozietät absorbirte allmälig zum großen Theil den Begriff des Depositums. Unter diesen Sozietätsbanken hat man sich vorzugsweise eine Reihe von theilweise sehr alten, mächtigen und angesehenen Familienhäusern vorzustellen, die in dem Geldverkehr eine große Rolle spielten. An die Stelle des Namens „Campsores" war mehr und mehr der andere Name „Bancherii" getreten.

Daneben bestand und entwickelte sich freilich ein eigentliches Depositengeschäft zum Hauptgegenstande des Bankbetriebes. Dasselbe bot im öffentlichen Interesse dem Staate Veranlassung, wie zuvor das Wechselgeschäft der Campsores, die Nachsuchung einer obrigkeitlichen Konzession zu fordern, damit der Staat Gelegenheit erhalte, einer Täuschung des Vertrauens zu den Banken entgegen zu treten. Dieser Zusammenhang begründete ein Verhältniß der Ueberwachung seitens des Staats und der Bürgschaftsstellung seitens der Banken, welches für den Staat die Handhabe zu finanziellen Zwangsmaßregeln wurde*). Für Venedig liegen aus der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts**) urkundliche Nachweise dafür vor, daß einzelne Bankhäuser dem Staate Summen von 1 200 000 Dukaten geliehen haben, für welche sie keinen Zins empfingen, auch nach der Anschauung des Zeitalters nicht empfangen konnten. In jeder finanziellen Verlegenheit scheint die Finanzverwaltung auf die bereiten Mittel der Banken zurückgegriffen zu haben. Die Kontrolgewalt der Staatsregierung über den gesammten Handelsverkehr mag Gelegenheit geboten haben, sie anderweitig zu entschädigen. Aber das Bankgeschäft kam dabei übel fort; die Banken weigerten sich allmälig, denjenigen ein Guthaben

*) Endemann, 423—31.
**) Nasse, 339—42.

Digitized by Google

zuzuschreiben, von denen sie fürchteten, daß sie das Guthaben nicht stehen lassen, sondern aus der Bank ziehen würden. Da ist es nun wiederum die Staatsregierung, deren Gesetze den Banken einschärfen, daß sie keine Umschreibung verweigern dürfen.

§ 472. Neben dieser mißbräuchlichen Verwendung der Bankdepositen zu Staatsanleihen gab es eigentliche Darlehensgeschäfte, die ihrem Charakter nach auf Dauer berechnet waren. Der Staat gewährte für das Darlehen, da die Wucherlehre den Zins verbot, Renten, für welche einzelne Einkommenszweige des Staats verpfändet wurden.

Der Ursprung der „montes", an welche sich diese Anlehen herkömmlich knüpften, und der Zusammenhang derselben mit der Entwicklung des Bankwesens in Italien, ist wohl bis zur Stunde nicht hinreichend aufgeklärt. Es scheint sicher, daß beide sich nahe mit einander berühren: das Gemeinsame ist der Anleihebedarf des Staats, welcher Mittel des Zwangs anwendet, um von den Privaten ein Darlehen zu erhalten. Mit der Bankfozietät hat der „mons" gemein, daß in ihm eine Ansammlung von Geldkapital stattfindet, welches aus mehreren Antheilen sich zusammensetzt*).

Im 13. Jahrhundert soll die Regierung von Florenz, als sie einer Anzahl ihrer Bürger 70 Mark Goldes schuldete und keine Baarschaft besaß, dieselben zurückzuerstatten, den Ausweg eingeschlagen haben, daß sie ihren Gläubigern eine feste Jahresrente aus den Staatseinkünften verschrieb und zwar anfänglich zu fünfzehn, dann zu zehn und zu fünf vom Hundert. Daraus sei dann eine ständige Finanzeinrichtung geworden; bei Kriegsbedarf sei die Rentenschuld der Republik gewachsen, in Friedenszeiten vermindert worden. Auch seien die Renten zum Gegenstande des

*) Mons argenti, mons auri, kommt bei den römischen Lustspieldichtern der klassischen Zeit vor. Prudentius (Hymnus II. in honorem Laurentii) im Anfang des 5. Jahrhunderts erzählt, im 3. Jahrhundert habe der heidnische praefectus urbi von dem Diakonus Laurentius den Kirchenschatz gefordert (fulgidae montes monetae conditos). Einzelne Schriftsteller wie H. C. Senkenberg (1739) und Beckmann sehen darin den Beweis, daß der Sprachgebrauch schon damals und zwar anknüpfend an den Gotteskasten der christlichen Kirche die Bezeichnung „mons" gebraucht habe, was mir durch diese Stelle nicht bewiesen scheint, da der Kirchenschatz auch hier zunächst als arca bezeichnet wird (exquirit arcam ditibus massis refertam), worauf dann als poetische Umschreibung die vorhin zitirten Worte folgen. Leonardus Aretinus sagt entsprechend (Histor. Florentinarum lib. VII, p. 145): quantitates vero ipsas in unum coacervatas a similitudine cumulandi vulgo montem vocavere. Idque in civitate postea servatum.

Digitized by Google

Kaufs und Verkaufs geworden, ihr Preis ein schwankender, wie bei anderen Waaren, je nach Zeitläuften, Beliebtheit u. s. w.*).

Wie in Florenz, soll in Genua, Rom, Neapel u. s. w. diese Finanzeinrichtung üblich geworden sein, im 14. und 15. Jahrhundert sich allmälig ausgebreitet haben. Die montes pietatis, Leihhäuser mit mildthätigen Zwecken, scheinen erst später als diese montes (profani) entstanden zu sein.**)

Die montes sollen in Florenz wie anderswo zunächst aus Zwangsanleihen (praestantiae) hervorgegangen sein; theilweise wurde aber daraus bald ein freiwilliges Geschäft der Kapitalisten. Das Umsichgreifen dieser Form des Darlehens veranlaßte die kanonistische Lehre, sich mit der Zulässigkeit derselben zu beschäftigen. Die umfangreiche Literatur der gelehrten Mönche und Juristen beweist die Bedeutung und Ausbreitung der montes in Italien. Man neigte mehr und mehr dahin, diese Darlehensform zu billigen. Kirchliche Autoritäten, die sonst alle Staaten und Städte verdammen, wenn solche mit Wuchervergütung borgen, treten für die Wucherfreiheit der Florentiner, Genueser und Venetianer montes ein.

Nun entwickelt sich im Laufe des 15. und 16. Jahrhunderts eine typische Technik dieses Finanzinstitutes, welche die verschiedenen Chancen und Umstände durch angemessene Spezialisirung ausbeutet. Man sammelt Kenntnisse und Erfahrungen, die dann als herrschende Geschäftsroutine sich festsetzen und auf die Nachwelt sich vererben.

Die dem Darleiher versprochenen Renten werden meist auf bestimmte öffentliche Einkünfte fundirt. Die Rententheile (Abschnitte, appoints, loca montium) werden für die verschiedenen Bedürfnisse verschieden eingerichtet; sie sind bald auf Lebenszeit des Gläubigers gestellt und erlöschen mit dessen Tode, sind also Leibrenten (montes vacabiles), bald sind sie bis zur Rückzahlung des Kapitals fortlaufend und vererblich (montes non vacabiles), daher niedriger bemessen, als die ersteren. Bald ist die Rente kündbar auf Seite des Gläubigers (montes redimibiles), bald unkündbar (non redimibiles). Die Modifikation des Leibrentengeschäfts, mit welcher der Neapolitaner Tonti unter Ludwig XIV. für Frankreich und Nordeuropa seinen Namen verknüpfte, war lange vorher

*) Leonardus Aretinus a. a. O. Von Venedig im 16. Jahrhundert, vgl. auch Nasse, 350. Dann Endemann, 433. Beckmann III, 344.

**) Späterhin ist wiederum die Bedeutung des Namens monte di pietà, mont de piété, verwischt, wie es u. a. Savary s. h. v. beweist. Diesem zu Folge scheint in Rom sich noch im 18. Jahrhundert die ursprüngliche Bedeutung des „mons“ erhalten zu haben, „une création de rentes, lorsque la chambre apostolique a besoin d'argent . . . ces rentes se payant très regulièrement“.

Digitized by Google

in Italien (und in deutschen Städten) bekannt — daß nämlich die vakant werdenden Leibrenten den überlebenden Rentengläubigern zuwuchsen.

§ 473. Der Zusammenhang mit einem Zwangsanlehen, welcher in der ersten Zeit den Rentenkäufen, gegenüber der Wucherlehre, als ein wesentlicher Grund der Rechtfertigung gedient hatte, trat zurück. Es wurde mehr und mehr ein freiwilliges Geschäft zwischen Kapitalisten und Staat. Die Päpste selber bedienten sich ihrer seit dem Beginn des 16. Jahrhunderts; der Name, der auf den Anlaß eines Kriegs gegen die Ungläubigen deutete oder auf die Beschützung des Glaubens in der Vertheidigung der Stadt Rom (mons religionis, mons fidei) und dadurch das Bedenkliche dieser Geldoperation mochte zudecken wollen,*) wurde nach und nach der nüchterne Ausdruck für die den Rentengläubigern verpfändeten Domänen oder Steuern (montes farinae, carnium, vini), oder wurde nach dem Papste bezeichnet, der das Anlehen kontrahirte (mons Julius) oder nach der Dauer des Rentenvertrags (mons novennalis). Im 17. Jahrhundert ist es namentlich in Rom, wo die montes zur ständigen Gewohnheit werden; um die Mitte des 18. Jahrhunderts gelten diese päpstlichen Renten als eine vorzugsweise sichere und beliebte Kapitalanlage**).

Die Antheile (loca montis) wurden ein stehender Gegenstand der Vererbung und Veräußerung; der darlehensbedürftige Staat stellte sie in Abpassung günstiger Gelegenheit zum Verkaufe, ähnlich wie nachmals die Staaten ihre Anlehensscheine an die Börse bringen. Die loca hatten einen wechselnden Kurs, der nach Krieg und Frieden, nach der Sicherheit und Ausgiebigkeit der dafür verpfändeten Staatseinkünfte schwankte.

Es lag nahe, daß die Verpfändung der künftigen Steuer- und Zollerträgnisse an die Staatsgläubiger sich mit einer Verpachtung dieser Einkünfte an die Gläubiger und einer daraus folgenden Erhebung der Steuern durch die Pächter vermengte. Der mons war daher vielfach ein Geschäft der Steuerpachtung, die Steuerpächter schon in Italien, wie später in Frankreich und anderen Ländern, eine verhaßte Menschenklasse.

Um die Wende des 15. zum 16. Jahrhundert ist es Machia-

*) Bereits Sixtus V. (Bulle von 1585) hat einen mons non vacabilis errichtet, dessen Vertragsinhalt gegenüber der Lehre vom verbotenen Wucher bedenklicher erscheinen mußte als die Form des mons vacabilis.

**) Vgl. Savary, Dictionnaire de Commerce s. v. mont. Endemann, 436. Beckmann III, 346.

Digitized by Google

velli, welcher Zeugniß ablegt von dem Einfluß, den der Staatskredit um jene Zeit bereits auf den Gang der politischen Angelegenheiten übt. Als sich die Venetianer mit dem König von Neapel gegen Florenz verbündeten, leerte Cosimo von Medici durch eine Kreditoperation Venedig und Neapel dergestalt von Geld, daß beide Staaten gezwungen wurden, sich von Florenz den Frieden diktiren zu lassen. Und doch waren die Mediceer nur eine der reichen Familien von Florenz; neben ihnen ragte noch manche andere Familie durch ungeheuere Reichthümer hervor. Ueppige Fruchtbarkeit der Gewerbe, des Handels, der Bankgeschäfte auf der einen Seite, stehende Söldnerheere, häufige Kriege, große Tributzahlungen an die großen Staaten des Nordens auf der anderen Seite erzeugen die ständige Gewohnheit eines Kreditverkehrs zwischen den italienischen Staaten und ihren Kapitalisten.

§ 474. Die deutschen Städte des Mittelalters*) zeigen auch in der Entwicklung ihres öffentlichen Kredits eine bemerkenswerthe Aehnlichkeit mit den Städterepubliken von Italien.

Schon in der zweiten Hälfte des 14. Jahrhunderts (in Basel zuerst 1365—66) kommt die Anleihe der Stadt als ständige Finanzoperation vor; jahraus, jahrein wird eine Anleihe aufgenommen. Der eine Grund dafür liegt in den Schwankungen des öffentlichen Bedarfs, dessen größter Theil sich im Voraus nicht feststellen ließ. Kam unerwartet ein Krieg, die Gelegenheit zum Erwerbe von Hoheitsrechten, zur Erweiterung des Stadtgebietes, so lag die Ergänzung der Einnahmen in dem öffentlichen Kredit. Auf diese Weise war die Entfaltung der politischen Macht auch hier mit den Anleihen enge verknüpft wie in den italienischen Republiken.

Der andere Grund mag (nach Sohms Hypothese) sein, — da der erste Grund allein den ständigen Charakter dieser Anleihen nicht hinreichend erklärt, — daß die Stadt Bankgeschäfte treibt, um im Interesse der Stadt die (juristisch begründete) Thatsache gewinnbringend auszunutzen, daß die Stadt allein den nöthigen Kredit für solche Geschäfte besitzt. Die Stadt wird zum Bankier; sie betrachtet das Kontrahiren von Leibrentenverkäufen u. s. w. nicht zunächst als ein Mittel, um außerordentliche öffentliche Bedürfnisse zu decken, sondern als einen regelmäßigen Bestandtheil der städtischen Verwaltung, weil die Stadt, wie ein recht-

*) G. Schönberg, Finanzverhältnisse der Stadt Basel im 14. und 15. Jahrhundert (1879). Rud. Sohm, Städtische Wirthschaft im 14. und 15. Jahrhundert (Conrad's Jahrbücher 1880, Bd. 34, 261—266).

Digitized by Google

liches Salzmonopol, ebenso ein faktisches Bankmonopol für gewisse Geschäfte besitzt. Zinsrentenschulden wechseln hier mit Leibrentenschulden, Zinsrenten mit höherem Zinsfuße werden in andere Zinsrenten mit niedrigerem Zinsfuße konvertirt.

Freilich war dies wiederum eine Voraussetzung für den ausgiebigen Gebrauch des Kredits der Stadt zu ihrem öffentlichen Bedarf und damit eine wesentliche Stärkung ihrer politischen Macht.*)

§ 475. Der Schwerpunkt des Welthandels verlegt sich von Italien hinweg in dem Zeitalter der Entdeckungen zu jenen Ländern, welche an der neuen Weltstraße liegen und sich der Vortheile derselben bemächtigen. Es entsteht dadurch ein nordisches Abbild der Handelsblüthe Italiens in den Niederlanden, dessen Kapitalreichthum sich aus den ergiebigeren Quellen des die Erde umspannenden Weltmarktes nährt.

Der niederländische Kapitalmarkt entwickelt ein üppiges Leben in den hergebrachten Formen der Finanztechnik und erzeugt neue Formen neben den alten. Die Börse von Amsterdam ist im Anfange des 17. Jahrhunderts ein Kreditmarkt für seine Zeit von ähnlicher Bedeutung

*) Ueber den öffentlichen Kredit in den deutschen Territorien zur Zeit des Mittelalters handelt die (mir während des Druckes dieses Abschnittes zugehende, soeben erschienene) Schrift „Der öffentliche Kredit im Mittelalter, nach Urkunden der Herzogthümer Braunschweig und Lüneburg" von A. von Kostanecki (Staats- und sozialwissenschaftliche Forschungen, Bd. IX, 1, 1889). Eingehende Darstellung der Einzelheiten, welche (im Sinne des Textes § 478) die primitive Stufe des öffentlichen Kredits erläutert. Die Ueberlieferung der Herzogthümer Braunschweig und Lüneburg weist beinahe 300 herzogliche Schuldverschreibungen aus der Zeit 1293—1405 auf. Im weitaus größten Theile wird der Gläubiger durch Einräumung eigenmächtiger Nutzung an Immobilien und Gerechtsamen gesichert. Drei Viertel sind Schloßverpfändungen. Der Inhaber eines größeren Pfandgebiets hatte regelmäßig das Recht, die Beamten (Amtleute, Vögte u. s. w.) zu ernennen; mindestens müssen die alten Beamten an ihn „mit Eiden Sicherheit leisten".

Für die Städte von Braunschweig und Lüneburg (Braunschweig, Lüneburg, Hannover, Göttingen) ergänzen die Darlegungen der Schrift das aus früheren Arbeiten (besonders Schönberg's) Bekannte. Hier wie in Basel sind die Rentenkäufe die herrschende Form des Kredits der Städte. Dieselben sind zuerst naturalwirthschaftlich fundirt (auf Immobilien), dann geldwirthschaftlich (Steuern u. s. w.). Im Einzelnen hier wie in Basel Erscheinungen des entwickelteren Kreditverkehrs; so in Braunschweig 1396 bis 1406 eine fortschreitende Zinsreduktion (von ursprünglich 10—11 Proz. auf 8 Proz. und dann stufenweise herab bis auf 3 Proz.). Hier wie dort ein Leibrenten- wie Erbrentengeschäft. Bei den Leibrenten bereits die Form der Tontinen, das heißt die Ausdehnung der Leibrente auf eine Gesellschaft von Leibrentengläubigern.

Digitized by Google

wie etwa erst zwei Jahrhunderte später die Börse von London. Der Werthpapierhandel tritt hier zum ersten Male in großen Verhältnissen auf, mit der Lebhaftigkeit und den Auswüchsen eines kühnen Spekulationswesens. Er verbreitet um sich eine Atmosphäre waghalsiger Gewinnlust, welche die typischen Formen der Börsengeschäfte von den Werthpapieren auf die Gesammtheit der Handelswaaren überträgt. Eine Entwicklung, die in technischer Hinsicht bewundernswerth, in ethischer Hinsicht problematisch, in ökonomischer meist bis zur Gegenwart nicht verstanden ist*).

Im Jahre 1602 wird die holländisch-ostindische Handelskompagnie gegründet. Ihre Aktien bilden alsbald einen so bevorzugten Gegenstand des Börsenhandels, daß bereits im Jahre 1610 eine Verordnung der Generalstaaten erscheint, welche die Blankoverkäufe derselben verbietet. Das Gleiche wiederholt sich bei der bald darauf gegründeten Westindischen Kompagnie. Anlaß zu den Verboten ist die Besorgniß für den Kredit der Kompagnien und des mit denselben enge verknüpften Staatsinteresses. Die ausgebreitete Betheiligung des Publikums an dieser Art der Kapitalanlagen tritt hier schon hervor; schon in diesen Verordnungen ist von dem Gelde der Wittwen und Waisen die Rede, das nachmals so oft mit den Interessen der Aktiengesellschaften solidarisch erklärt wird.

Wie in Gestalt der Aktien die Kapitaleinlagen der Privaten dem Welthandel Hollands dienen, so in Gestalt der Staatsanleihen dem Kampfe um die Stellung als Welt- und Handelsmacht. Was in kleinerem Maaßstabe die italienischen Republiken, die deutschen Städte auf der Höhe des Mittelalters gethan, daß sie den öffentlichen Kredit zu einem ständigen Mittel des Staatshaushalts und der Kriegführung gemacht, das wiederholt sich in den Niederlanden auf viel breiterer Grundlage. Die Kapitalfülle und die Sicherheit des öffentlichen Kredits entwickeln sich hier in einem Grade, daß der Zinsfuß im Laufe des 17. Jahrhunderts herabsinkt zu dem Stande, welcher bei den reichsten und kreditkräftigsten Nationen der Gegenwart der übliche ist**). Schon in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts geht der Zinsfuß auf 3—2½ Proz., selbst die Aktien der Ostindischen Kompagnie geben nicht mehr als 3½ Proz. Die niedrige Rente treibt die überfließende Kapitalmasse ins Ausland, um dort den doppelten Zins zu erhalten. Im amerikanischen Unabhängigkeitskriege hilft holländisches Kapital den Engländern wie den Amerikanern —

*) G. Cohn, Zeitgeschäfte und Differenzgeschäfte (Hildebrand's Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1866, Bd. VII, 395 bis 403).

**) Laspeyres, Geschichte der . . . Niederländer, 248—253.

Digitized by Google

Amsterdam nimmt für die Einen, Rotterdam für die Anderen Partei. Die größere Gefahr der Darlehen an das Ausland läßt bereits als einen Vorzug der wachsenden einheimischen Staatsschulden erscheinen, daß sie das Geld nicht in das Ausland gehen lassen, daß sie die Gläubiger an den Staat binden.

§ 476. Die übliche Form der Staats- und Stadtschulden war auch in den Niederlanden der Verkauf von Renten.

Man folgte damit den älteren Beispielen, die wir kennen. Doch trat der Anlaß, welcher in der kanonistischen Wucherlehre lag, hiebei wohl zurück*), und finanztechnische Gründe waren die entscheidenden. Die Rentenzahlung enthielt die Tilgung der Kapitalschuld. Sie bot ferner die Gelegenheit zur Zinsreduktion, von welcher die Finanzverwaltung ausgiebigen Gebrauch machte; so wurde unter dem Statthalter Mauritz in Holland und Westfriesland der Zins von 6¼ Proz. auf 5 Proz. herabgesetzt, im Jahre 1655 unter Johann de Witt von 5 Proz. auf 4 Proz., um die Finanzen wiederherzustellen und die Bürger durch Schuldentilgung zu entlasten, oder neue Kriegsanleihen unter günstigeren Bedingungen aufzunehmen. Auf die Leibrenten wurde diese Maaßregel wohl nicht angewendet; dafür wurden sie um so mehr empfohlen wegen der darin liegenden schnellen Kapitaltilgung. Auch trat der Gesichtspunkt der Zinsreduktion zurück im 18. Jahrhundert, als der Zinsfuß der Staatsanleihen bis auf 2½ Proz. gesunken war.

Bei den Leibrentenverträgen war dann die Frage betheiligt, inwieweit der Staat oder etwa private Unternehmungen diesem Zweige der Versicherung sich zu widmen hätten. Projekte letzterer Art traten schon zu Ende des 17. Jahrhunderts auf; aber die Privatanstalten für diesen Zweck scheinen in den Niederlanden nicht viel Glück gemacht zu haben**). Noch zu Ende des 18. Jahrhunderts läßt sich ein sehr ungünstiges Urtheil darüber vernehmen***). Die Tontinen und Leibrenten, heißt es darin, sind als Staatsanstalten gut, als Privatunternehmungen sind sie meistens ausgegeben für Wohlthätigkeitsinstitute, allein sie beruhen nur auf Gewinnsucht, und im besten Falle rührt der schlechte Ausgang von unachtsamen, nicht von betrügerischen Berechnungen her.

*) Laspeyres, 256—270.
**) Laspeyres, 252—253.
***) De Koopman III, 24—28.

Digitized by Google

§ 477. Wir nähern uns der Gegenwart, indem wir denjenigen Staat ins Auge fassen, welcher bis zur Stunde im Mittelpunkte des Kreditwesens der Welt steht, nämlich Großbritannien.

Mit der Einheitlichkeit seiner gesammten Entwicklung seit achthundert Jahren bietet er auch im Staatsschuldenwesen ein anschauliches Bild des Emporwachsens von der Kindheit des öffentlichen Kredits durch manche Zwischenstufen hinüber zu der reifen Kraft, welche auf der Welthandelsstellung beruht, die er von den Niederlanden erbt, um sie durch die Fülle der modernen Produktivität seit dem Ende des 18. Jahrhunderts mächtig zu steigern. Alles das gestützt auf ein Staatswesen, welches nicht auf der schmalen Grundlage einer Stadtrepublik oder der Zusammenfassung von mehreren derselben ruht, sondern zum ersten Male die Maaßverhältnisse eines heutigen Großstaats annimmt.

Bis ins Ende des 18. Jahrhunderts abhängig vom holländischen Kapital für den eigenen Staatskredit, so daß die Amsterdamer während des englischen Krieges gegen die amerikanischen Kolonien mit Erfolg die Frage aufwerfen konnten, wie lange wohl England noch im Stande sein werde, die Zinsen seiner Anleihen zu bezahlen, — wird die ungeheure Anstrengung im Kampfe gegen Frankreich eine wunderbare Probe seiner Kapitalkraft wie seines Kredits, so daß nach dem großen Kriege das englische Kapital bereits selber in der Lage ist, den Staaten des Festlands Dienste zu leisten, wie noch kurz zuvor Holland sie England geleistet. Während des amerikanischen Krieges wurde jedes folgende Staatsanlehen schwieriger als das voraufgegangene; ganz das Gegentheil fand statt während des Krieges um die Wende des Jahrhunderts, jedes folgende Darlehen wurde zu leichteren Bedingungen aufgenommen*). Und wenn im Jahre 1783 eine viel beachtete Stimme gerufen hatte: entweder muß die Nation ihre Schulden vernichten oder die Schulden werden die Nation vernichten**) — so war es damals und so war es zwanzig Jahre später der Geschichtschreiber der englischen Finanzen, Sir John Sinclair***), welcher mit prophetischem Geiste schrieb: die Nachwelt wird lachen über die Thorheit, über die Urtheilslosigkeit der Staatsmänner dieser Tage, welche zu behaupten wagen, daß wir unsere Hülfsquellen gänzlich erschöpft haben.

---

*) So schreibt ein Zeitgenosse im Jahre 1805, der Herausgeber des Werkes von Adam Smith, William Playfair, Bd. III, S. 445, in der Anmerkung; „an effect has taken place in England which nobody expected, and which it is not easy distinctly to explain," setzt er hinzu.

**) Hints addressed to the public on the state of our finances (1783).

***) The History of the public revenue, vol. III, p. 211 (3. edition, 1804).

Digitized by Google

§ 478. Indessen es ist ein langer Weg, der zurückgelegt werden muß, bis dieser Punkt erreicht ist. Noth, Gewaltthat, Wortbruch, Dürftigkeit der Finanzen sind die Bedingungen, durch welche Jahrhunderte lang die Entwicklung hindurchgeht, bis daraus allmälig die Rechtsordnung des öffentlichen Kredits und die auf diese Ordnung gestützte Freiheit des Kapitalienverkehrs erwächst.

Wie die fürstliche Gewalt, gleich jeder öffentlichen Gewalt im Mittelalter, zunächst in den Kinderschuhen des privaten Rechts steckt, so ist auch der öffentliche Kredit dieser Jahrhunderte in dem privaten Kredite des Königs latent, und dieser zeigt die dem Zeitalter entsprechenden Züge der Verschuldung und der Noth. Der erste König, von dessen Schulden die Quellen berichten, ist Heinrich III.: er hatte alles versetzt, die Kronjuwelen, die Staatsgewänder, selbst den Reliquienschrein des heiligen Eduard; er hatte so viele Schulden, daß er kaum öffentlich erscheinen konnte, ohne das Schreien seiner Gläubiger zu hören; ja er soll öffentlich erklärt haben, er sei in so großer Noth, daß es barmherziger sei, ihm Geld zu geben, als einem Bettler an der Hausthür.

Ein Jahrhundert später war es Eduard III., welcher (1340) dem Parlament eröffnete, er habe auf eine persönliche Bürgschaft so viel Geld im Auslande geborgt, daß, wenn dasselbe nicht zurückgezahlt würde, er genöthigt sei, nach Brüssel zurückzukehren und dort als Unterpfand für seine Gläubiger zu bleiben. Der Enkel Eduard's III., Richard II., ist der erste*), welcher sich an das Parlament wendet um Hülfe bei der Aufbringung von Geld, dessen er zu einem Kriegszuge gegen Frankreich bedarf; aber vergebens: die Lords erklären, sie wollten persönlich mit in den Krieg ziehen, aber sie hätten kein Geld; die Kaufleute wollen nur gegen die unbedingteste Sicherheit leihen. Ein fernerer Versuch, die Summe (60000 Pfd. Sterl.) von fremden Kaufleuten, für die Zulassung zum Handel in England, aufzubringen, mißlingt, und so muß der Kriegszug aufgegeben werden. Unter den Artikeln, welche die Absetzung dieses Königs begründen, ragt dann derjenige hervor, welcher ihm vorwirft, Geld erpreßt zu haben unter dem Vorwande des Darlehens.

Heinrich V. erlangte vom Parlamente (1416) eine Subsidie von 60000 Pfd. Sterl. zur Deckung drückender Verpflichtungen für den Krieg in Frankreich. Weil man aber fürchtete, das Geld würde nicht schnell genug eingehen, suchte man unter Verpfändung dieser Subsidie Geld zu borgen, obenein mit Bürgschaft dreier königlicher Prinzen. Kaum ein

*) Rot. Parl., vol. III, p. 122. Sinclair, I, 384.

Digitized by Google

Viertel dieses Anlehens gelang; der König mußte die Krone und die Kronjuwelen versetzen, um den Rest aufzubringen.

§ 479. Mit Heinrich VII. und mit dem Hause Tudor beginnt eine neue Epoche.

Die in den Mitteln gewaltthätige, in den Formen heuchlerische, in der Sache dem Staatswohle förderliche Fiskalität bringt allmälig Ordnung in die Finanzen. Heinrich VII. hinterläßt einen Staatsschatz von 1800000 Pfd. Sterl. Durch kluge Pünktlichkeit in der Heimzahlung von Schulden steigert er seinen Kredit. Heinrich VIII. greift allerdings wiederholt zu dem bedenklichen Mittel, sich durch das fügsame Parlament freisprechen zu lassen von den Schuldverpflichtungen. Aber deutlicher tritt unter dem Regiment der Elisabeth auch nach dieser Seite hin die Ordnung des neueren Staatswesens hervor. Im Jahre 1575 kann der Schatzkanzler dem Parlament versichern, daß die ganze alte Staatsschuld, welche mindestens vier Jahre vor Heinrich's VIII. Tode zurückreicht, nebst Zinsen zurückgezahlt ist; daß Ihrer Majestät Kredit dadurch sowohl daheim wie in der Fremde größer sei als derjenige eines andern Fürsten, weil sie Wort gehalten hat gegen Jedermann, was viele Fürsten nicht gethan. Dafür verlangte die Königin, daß man ihr Recht auf Verleihung von Monopolien nicht antastete, als „die schönste Blume in ihrem Garten und die größte Perle in ihrem Diadem". Dafür griff auch sie noch zurück auf ein altes Statut aus dem zweiten Regierungsjahr Richard's II., welches das Recht der Krone auf Zwangsanleihen anerkannte, und die Entscheidung über eine „billige Entschuldigung" allein in das Ermessen der Krone legte. Dafür mußte sie auf den Kapitalmärkten des Auslandes, Hamburg, Cöln, Antwerpen, gegen hohen Zins (10—12 Proz.) selbst kleinere Summen borgen, wobei sich obenein die City von London, ja ihre eigenen Staatsminister zu verbürgen hatten, bis der fortschreitende Wohlstand des eigenen Landes, die Sparsamkeit im öffentlichen Haushalt, der wachsende Kredit der Krone das Kapital zu Hause flüssig machte.

Die unruhigen Zeiten des 17. Jahrhunderts bringen auf dem Gebiete des englischen Staatskredits analoge Wechselfälle hervor wie in dem ganzen Staatswesen. Erst mit der Revolution von 1688 tritt ein Abschluß derselben ein und eine grundlegende Ordnung des Staatsschuldenwesens beginnt, welche ihren Geschichtschreiber so begeistert, daß er in der Weise seines Zeitalters meint*), Heinrich V. würde niemals

*) Sinclair, I, 401.

Digitized by Google

in seinem ruhmreichen Feldzuge durch Geldnoth aufgehalten worden sein, wenn das System der fundirten Staatsschuld schon unter ihm bestanden hätte.

§ 480. Der Kampf gegen die französische Macht in Europa und in den Kolonien, der Kampf gegen die Losreißung der englischen Kolonien vom Mutterlande, endlich der Kampf gegen die französische Republik und das Kaiserreich sind die Anlässe gewesen, welche den englischen Staat im ganzen Verlaufe des 18. Jahrhunderts bis in das 19. hinein zur Anspannung seines Kredits trieben und wachsende Hülfsquellen darin finden ließen.

Diese Quellen wuchsen nur allmälig zu der vollen Ergiebigkeit an, welche sie am Anfange des 19. Jahrhunderts zeigen. Die Sicherstellung des Staatskredits ebenso wie der Kapitalreichthum des Landes bedurften eines vollen Jahrhunderts, bis sie den Sättigungspunkt erreichten, bis der Staat fest auf seinem Kredite stand, das Land fest auf seinem heimischen Kapitale.

Das Regime Wilhelm's III. beginnt mit finanziellen Schwierigkeiten, die der Krieg vergrößert. Die Engländer waren nicht gewöhnt an schwere Steuerlasten und „wußten noch nicht, daß keine Nation jemals bürgerliche und religiöse Freiheit genossen hat, ohne theuer diese Segnungen zu bezahlen". Obenein sanken in Folge des Krieges die herkömmlichen Einnahmen; dieselben Steuern, welche vor der Revolution einen Reinertrag von 2 Mill. Pfd. geliefert, brachten im Jahre 1693 nur noch 1,1 Mill. und 1695 gar blos 812000 Pfd. Sterl. An früheren Steuern erlassen war nur das Herdgeld; neu eingeführt wurden Zölle und Accisen, die im Jahre 1693 nicht eine halbe Million brachten, so daß der Gesammtertrag der früheren Zeit lange nicht erreicht war. Das Parteiwesen kam hinzu. Davenant berechnet, daß der durch Parteiumtriebe herbeigeführte plötzliche Wechsel in der Accisevertwaltung — ein einziger neben vielen anderen in der damaligen Steuer- und Staatsverwaltung — einen Ausfall von mehr als einer viertel Million Pfund verursachte. Große Unterschleife ereigneten sich. Im Jahre 1701 sieht sich das Unterhaus zu der Resolution genöthigt: „es ist notorisch, daß viele Millionen Seiner Majestät gegeben sind für öffentliche Zwecke, ohne daß bisher über deren Verwendung Rechnung abgelegt ist."

Auch ohne den Grund zu Hülfe zu nehmen, welchen nachmals Bolingbroke behauptet hat, die Schulden seien gemacht worden, um die besitzenden Klassen an die neue Regierung zu fesseln, begreift man die

Digitized by Google

Nothwendigkeit derselben. Im Jahre 1710 schreibt Davenant, die Regierung sei wie ein herabgekommener Schuldner erschienen, der täglich bis aufs Blut durch die Gier der Gläubiger ausgepreßt worden; die Bürger hätten sich vom Gewerbe zurückgezogen, den Handel aufgegeben, der durch die Kriegsläufte gestört wurde, und seien Wucherer geworden, um ihr Geld der Regierung zu borgen. Schon 1697 erläßt das Parlament ein Gesetz zur Kontrole der vereideten Makler, um die schlimmen Folgen des unglückseligen Papierhandels abzuwenden.

§ 481. Zuerst bediente man sich der unter Karl II. üblichen Form des Staatskredits, man nahm die vom Parlamente bewilligten Steuern vorweg, indem man sie verpfändete. Bald ging man zu dem System über, welches man dem holländischen Vorbild entlehnte, zu Renten. Im Jahre 1692 versucht man auf diesem Wege 1 Million zu borgen gegen Renten auf 99 Jahre und zwar zu 10 Proz. bis 1700, von da ab 7 Proz.; es gelingt aber bei diesen Bedingungen nicht, den ganzen Betrag aufzubringen. Im folgenden Jahre borgt man 1 Million gegen eine Rente von 16jähriger Dauer im jährlichen Betrage von 14 Proz. mit einer Lotterie obenein. Auch Leibrenten werden verkauft (14 Proz. für die Dauer eines Lebens, 12 Proz. für die Lebensdauer von zwei Gläubigern, 10 Proz. für drei, wobei man auf das Lebensalter der Kontrahenten keine Rücksicht nimmt!). Lotterien wurden üblich — die Opposition nannte sie damals schon die Vernichter des Fleißes und der Nüchternheit, sie schrieb den Holländern die Absicht zu, durch solche Mittel die Sitten und das Erwerbsleben der Engländer zu Grunde zu richten. Im Jahre 1697 erfindet der Schatzkanzler Montagu die Schatzscheine (Exchequer bills), theilweise in Abschnitten von 5 und 10 Pfd., um der Geldknappheit abzuhelfen, die während der Umprägung der Münzen herrschte. Von der Bank von England und der Ostindischen Kompagnie entlieh die Regierung, in Anknüpfung an das ihnen ertheilte Privileg, 1,2 Mill. und 2 Mill. Pfd., die man ihnen zu 8 Proz. verzinste. Im Ganzen betrug zu Ende 1701 die Staatsschuld 16,4 Mill. Pfd. und die jährliche Zinslast dafür 1,3 Mill. Pfd. Als dauernde Schuld galt davon nur die Summe, welche man den beiden privilegirten Kompagnien schuldete, und ein Betrag von $^2/_3$ Mill. aus der Zeit Karl's II.

Anticipation künftiger Steuereingänge und Verkauf von Renten blieben die stehenden Formen der Kreditaufnahme. Der Zinsfuß ermäßigte sich allmälig; schon unter Anna war er zeitweise nur 6—5 Proz.

Digitized by Google

Und bereits zu Ende des Jahres 1714 war die dauernde Schuld an die Kompagnien (zu denen jetzt die Südsee-Kompagnie hinzugekommen) 20½ Mill. Pfd., daneben die Rentenschuld 26 Mill. (wovon die Hälfte in Lotterierenten für 32 Jahre), endlich schwebende Schuld 5 Mill. Pfd., deren Verwandlung in eine fundirte Schuld auf fernere 2 Mill. veranschlagt wurde. Ueberhaupt 54 Mill. Pfd. und die Zinslast dafür 3,35 Mill. Pfd.

Darauf folgten mehrere Jahrzehnte des Fortschritts im Staatskredite und der Verminderung der Schuld. Ende 1727 betrug dieselbe 52 Mill., deren Verzinsung 2,2 Mill. kostete, Ende 1739 nur 47 Mill. mit einem Jahresbedarf von 1,96 Mill. Im Jahre 1737 konnte Sir John Barnard den Plan vorlegen, den größeren Theil der rückkäuflichen Annuitäten von 4 Proz. auf 3 Proz. zu reduziren, welcher ein Jahrzehnt später befolgt wurde*). Der Kurs der 3proz. Renten stand in den folgenden Jahren nahe an Pari, niemals unter 89. Es wurde damals Sitte, Renten zu einheitlichem Prozentsatz bei schwankenden Kursen auszugeben, und man hielt an den 3proz. Papieren fest, auch später, als der Staat für ein nominelles Kapital von Hundert nur 50—60 erhielt. Die Formen der Leibrenten und Lotterien behaupteten sich, zumal in Zeiten größeren Bedarfs und bedrängterer Finanzen; man sah darin „Douceurs" für die Gläubiger, Würze für den Gaumen des kapitalleihenden Publikums. Auch die Anlehen bei den privilegirten Kompagnien, denen man dafür neue Rechte gab oder die alten verlängerte, blieben ein Finanzmittel, welches freilich dem Staate bei gutem Kredit eine geringe Entschädigung bot. So erhielt der Staat für die Verlängerung des Privilegs der Ostindischen Kompagnie um 14 Jahre (1766—80) 1 Mill. Pfd., die er zu 3 Proz. zu verzinsen hatte, im Jahre 1743, da die 3proz. Papiere auf 97 Proz. standen.

§ 482. Von jetzt ab kehren stärkere Anforderungen an den Staatskredit wieder, je nach dem Kriegsbedarf, welcher sich geltend macht; stärkerer Bedarf steigert den Zinsfuß über den Normalsatz von 3 Proz.,

*) Montesquieu (Esprit des Lois, 1748, livre XXII ch. 18) weist bereits auf die Zinsreduktion Englands hin als einen empfehlenswerthen Vorgang. Wenn ein Staat, sagt er, noch einen Kredit besitzt, der keine Erschütterung erlitten hat, kann er das thun, was in einem Staate Europas so glücklich durchgeführt worden ist, nämlich sich eine große Masse baaren Geldes verschaffen und allen Gläubigern die Rückzahlung anbieten für den Fall, daß sie in die Herabsetzung des Zinsfußes nicht einwilligen.

Digitized by Google

zeitweise erheblich, aber immer größere Summen werden verlangt, deren Einfluß auf die Erschütterung des Staatskredits relativ immer geringer wird*). Die Zeitgenossen sehen in diesen wachsenden Lasten leicht nur die dunkle Seite; der historischen Betrachtung fällt es nicht schwer, den großen Fortschritt darin zu erkennen, daß solche wachsende Lasten überhaupt getragen werden können, daß eine immer stärkere Anspannung des öffentlichen Kredits möglich ist; ja sie erkennt die Wechselwirkung zwischen der wachsenden Dehnbarkeit dieses Kredits und dem wachsenden Staatsbedarf, sie durchschaut, daß dieser Staatsbedarf selber nicht so hätte wachsen können, wenn ihm solch ein Kredit nicht zu Hülfe gekommen wäre.

Der Kolonialkrieg (1755—62) gegen Frankreich lud dem Staate eine jährliche Zinslast von 2½ Mill. Pfd. auf, aber am Schlusse des Krieges war das Land in blühendem Zustand. Der Unabhängigkeitskrieg der amerikanischen Kolonien mit seinen Folgen schuf während der Jahre 1776—84 eine neue Zinslast von 5,2 Mill., so daß die ganze Zinslast jetzt 9,7 Mill. betrug, das Schuldkapital 257 Mill. Dann aber wächst allein in den Jahren 1793—1801 die Schuld um 327,5 Mill. Pfd. (Nominalkapital, wofür 215,4 Mill. eingezahlt sind). Und endlich in den Jahren 1802—15 um 260 Mill. Pfd.

Die Schuld entwickelte sich folgendermaßen:

	Mill. Pfd.	Verzinsung Mill. Pfd.
1792:	239,66	9,43
1802:	537,65	25,30
1815:	861,04	32,65**)

Die Steuern stiegen in dem Zeitraume von 1793—1815 von 20 Mill. Pfd. Sterl. auf 72 Mill. Pfd. Sterl., in stetiger Progression von Jahr zu Jahr. Einen Anhalt für die Größe dieser Steuerlast ge-

*) Mit Bewunderung spricht davon Justi (Staatswirthschaft, 1755, II, 432). „Wenn der Staat einen vollkommenen Kredit hat, so ist meistens nichts so leicht als bei allen Umständen und Bedürfnissen die erforderlichen Summen sofort aufzubringen; man darf es nur öffentlich bekannt machen, daß der Staat so und so viel Geld aufnehmen will, so werden sich Gläubiger genug finden, die ihr Geld freiwillig anbieten." Als Beispiel führt er Holland und England an. Ungeachtet der Staat bereits mit sehr großen Schulden beschwert ist, haben sich, besonders in England, wenn die Regierung „bei dem letzten Kriege" Geld aufnahm und eine Subskription veranlaßte, binnen einigen Stunden so viel Gläubiger unterschrieben, daß man allemal einige Millionen zurückweisen mußte.

**) Der niedrigste Kurs der 3 Proz. war 1797—98: 47—47½ Proz. Leroy-Beaulieu, Traité des Finances II, 435. Vgl. die Tabelle mit näheren Berechnungen bei Porter, Progress of the Nation (1838), sect. IV chap. 2, p. 291.

Digitized by Google

winnt man, wenn man sich vergegenwärtigt, daß erst in den allerletzten Jahren (seit 1883) in Großbritannien wieder eine jährliche Steuersumme von 72 Mill. aufgebracht worden ist, nachdem 70 Jahre verflossen sind, in welchen die Bevölkerung von Großbritannien (ohne Irland) sich von 12½ Mill. Seelen auf 31 Mill. vermehrt, der Wohlstand des Landes beispiellose Fortschritte gemacht hat, der Geldwerth obenein namhaft gefallen ist.

§ 483. Wie bei der bisher stärksten Probe, welche auf den Staatskredit in England gemacht wurde, eine bewundernswerthe Anspannung der Steuerkraft neben der Ausnutzung des öffentlichen Kredits herging, so war bereits ein Jahrhundert zuvor die Staatsverwaltung bemüht, diejenigen finanziellen Anstrengungen zu machen, in welchen die sittliche Kraft eines Staatswesens und die Voraussetzung seines Kredits sich bewährt, in der Tilgung der Schulden.

In der Entwicklung des Kredits erreicht jeder zivilisirte Staat eine Stufe, wo das Bedürfniß der Tilgung aus dem Gesichtskreise der Gläubiger tritt. Es ist die Stufe, wo der öffentliche Kredit in seiner spezifischen Beschaffenheit sich von dem Wesen des privaten Kredits abhebt, wo das Vertrauen in die Dauer, in die Unsterblichkeit des Staats (im Gegensatze zu den physischen Personen) sich verbreitet. Statt des Zwanges, der bisher in der Forderung der Gläubiger lag, daß die Rückzahlung zugesichert werde, tritt jetzt die Freiheit ein, zurückzuzahlen oder nicht. Statt der kurz terminirten Renten, statt der Leibrenten, sind es in England seit Beginn des 18. Jahrhunderts langterminirte (99jährige) Renten u. s. w. Der sich wiederholende, immer größere Bedarf an Anlehen schwellt diese Summen an, und es ist jetzt die Finanzverwaltung, welche das Bedürfniß empfindet, Vorkehr zu treffen, damit durch geordnete Tilgung dem Uebermaaß Einhalt geschehe.

Radikale Pläne der Art treten bereits zur Zeit der Königin Anna und Georg's I. auf. Das Mittel der Zinsreduktion wird im Großen zum ersten Male von Robert Walpole angewendet, da er im Jahre 1716 die 6proz. Schuld in eine 5proz. konvertirt, mit solchem Erfolge, daß er des Kapitals, dessen er sich bei der Bank zu dieser Operation versichert, nicht bedarf; ja selbst bei den Gläubigern macht diese Konversion einen so guten Eindruck, daß einer der größten Kapitalisten dem Minister sagt*), zwar verliere er an den Zinsen, dafür scheine ihm

*) Sinclair, I, 485

Digitized by Google

aber sein Kapital sicherer angelegt als je. An diese Operation knüpft sich die Bestimmung, die an den Zinsen ersparte Summe zur Tilgung der Schuld zu verwenden, und von dieser Maaßregel datirt der Tilgungsfonds (sinking fund).

Das Wesen des Sinking-Fund beruht in einer gesetzlichen Vorschrift, welche die Staatsverwaltung sich selbst auferlegt, gleichsam, um in dem äußeren Zwange des Gesetzes einen Halt gegen den Wankelmuth der Zeitläufte und der eigenen Entschlüsse zu haben. Es ist ein guter Vorsatz, der in der äußeren Form Stärkung sucht, bis er durch die Erfahrung darüber belehrt wird, daß diese Form zu schwach ist, um der Macht der Umstände zu widerstehen, wenn auch stark genug, eine störende Fessel zu werden.

So gelang es 1716—1728 eine Summe von 2,7 Mill. Pfd. Sterl. zu tilgen, aber in den folgenden Jahren bereits traten neue Bedürfnisse ein, ja im Jahre 1732 war es Walpole selber, welcher den Ausfall an der Landtaxe (die er herabsetzte, um die Grundbesitzer zu gewinnen) durch eine halbe Million aus dem Sinking-Fund deckte! So wurde (schrieb nachmals Price) der Sinking-Fund, die einzige Hoffnung der Nation, vorzeitig und grausam von seinem eigenen Vater vernichtet.

§ 484. Der Aberglaube an den Mechanismus des Sinking-Fund blieb gleichwohl so stark, daß noch 1783 eine Finanzautorität behaupten konnte, es sei unerheblich, wie hohen Zins eine Nation für ihre Anleihen zahlen müsse; denn je höher der Zins, um so schneller wird ein richtig organisirter Sinking-Fund das Kapital tilgen. Hervorragende Autoritäten des Finanzwesens, im Einzelnen verschiedener Ansicht, schwärmten für den Plan — Sinclair, Price, der jüngere Pitt. Price erregte Aufsehen durch die mathematische Erläuterung des Projekts; Sinclair stimmte mit ihm überein, wenn er die erstaunliche Berechnung vorwies, daß der Staat mit 1 Mill. jährlicher Tilgung durch Zins auf Zins binnen 60 Jahren ein Kapital von 317 Mill. 3proz. Schulden tilgen könne. Pitt kleidete den Gedanken in Gesetzesform und hielt im Unterhause eine seiner großen enthusiastischen Reden*) (29. März 1786), um durchzusetzen, daß „eine Summe von 1 Mill. jährlich bewilligt werde an die Kommissäre der Schuldentilgungskasse, um zum Ankauf von Staatspapieren verwendet zu werden behufs Entlastung der öffentlichen Schuld des Landes." Diese

*) The Speeches of the R. H. William Pitt in the House of Commons, (2. edit. 1808) I, 217—237.

Digitized by Google

Einrichtung sei der Wunsch und die Hoffnung aller Menschen gewesen, meinte Pitt; er selber sei stolz darauf, daß sein Name auf diese feste Säule des nationalen Kredits und Gedeihens gesetzt werden solle. — Wenige Jahre später machte diesen stolzen Hoffnungen der Krieg, den Pitt gegen Frankreich führte, und der dadurch entstehende Staatsbedarf ein Ende.

Schon 1772 hatte eine Erwiderung auf das Projekt von Price treffend bemerkt, daß die Steuern nicht aus einem todten, sterilen Fonds genommen werden, sondern aus dem lebendigen Quell der Arbeit und Steuerkraft des Volkes*). Sinclair hatte sich selber den kühneren Einwurf gemacht, ob nicht die Fortschritte des englischen Wohlstandes bei Zunahme der Schulden es vortheilhafter erscheinen ließen, die Tilgungssummen von Staatswegen lieber auf Entwicklung des Wohlstandes zu verwenden**), und hatte daran einen scharfen Angriff gegen Ad. Smith zur Vertheidigung des von diesem sog. Mercantilsystems geknüpft.

Die wirksamste Tilgung blieb während der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts diejenige, welche Walpole 1716 eingeführt — die Reduktion des Zinsfußes, vermittelt durch Kündigung der kündbaren Renten und durch Konversion. Als man aber bei dem 3prozentigen Zinsfuße angelangt war, gewöhnte man sich, darin den Normalsatz zu erkennen und allmälig die Masse der Anlehen einheitlich trotz schwankenden Kredits auf diese Norm hin zu gestalten. Sinclair tadelt es bereits an den Anleihen zu dem Kriege von 1755—62, daß sie zu 3 Proz. stark unter Pari abgeschlossen wurden***). Hätte man dieselben hoch verzinslich kontrahirt, meint er, so würden dem Lande 12½ Millionen erspart worden sein; denn man hätte in Friedenszeiten zu niedrigerem Zins borgen und die alte Schuld zurückzahlen können †).

---

*) Remarks on Dr. Price's Appeal to the People, 1772, p. 8—10. In der wissenschaftlichen Literatur bricht sich diese Einsicht erst allmälig Bahn. Sismondi, Rebenius, Lotz treten für sie ein. Sismondi (Nouveaux principes d'Économie politique, 1819, II, 241 f.) sagt: quelque indépendance qu'on prétende assurer à une caisse d'amortissement, elle fait toujours partie de l'État, elle est toujours soumise aux lois; et l'expérience a déjà prouvé que dans les moments de détresse un emprunt à la caisse de l'amortissement, un emploi irrégulier de ses fonds, sont des ressources si faciles, qu'aucun gouvernement ne saurait se promettre d'avoir assez de fermeté pour s'y refuser toujours. Ueber Rebenius und Lotz s. unten (§ 512. 513).

**) I, 522.

***) I, 464.

†) R. Pauli (Geschichte Englands seit den Friedensschlüssen von 1814 und 1815, Bd. I, 1864, 329) sagt: „Es schwindelt einem bei dem Nachweise des argen Mißver-

Digitized by Google

§ 485. Dem reifen Gebilde des öffentlichen Kredits, welches bereits dieses Zeitalter in Großbritannien entfaltet, stellen wir denjenigen Staat gegenüber, welcher unter den Kulturstaaten der Gegenwart der jüngste in der Machtstellung wie in der volkswirtschaftlichen und Kreditentwicklung ist, aber der nächste für unsere praktischen Interessen — der preußische Staat.

Wenn Großbritannien bereits in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts die charakteristischen Züge eines befestigten und ergiebigen Staatskredits zeigt, wenn es selbst aus dem Siebenjährigen Kriege um die Mitte des Jahrhunderts, nach großen Anleihen, in blühendem Zustande hervorgeht, wenn es bereits in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts durch Zinsreduktionen seine Finanzen erleichtert, bei welchen ein 3prozentiger Zinsfuß den normalen Stand bezeichnet, der noch anderthalb Jahrhunderte später der geltende ist, wenn es in Folge dessen über alle unreifen Formen der Deckung außerordentlichen Staatsbedarfs hinausgelangt und nur ein einziges Aushülfsmittel der Noth noch zurückbleibt aus den älteren Entwicklungsstufen — die Aufhebung der Einlösbarkeit für die Noten der Bank von England am 26. Februar 1797 —, ein Mittel, welches auch nach einem ferneren Jahrhundert nicht durch die finanzielle Entwicklung der reifsten Staatshaushaltungen ausgeschieden worden ist; so sehen wir in einem Kontraste, welcher uns um mehrere Jahrhunderte der englischen Geschichte zurückführt, den jungen deutschen Staat den Finanzbedarf für den Kampf um seine Machtstellung bestreiten mit den Mitteln einer wesentlich früheren Periode.

Die Kosten der beiden ersten Schlesischen Kriege*) wurden zum größten Theile durch den Staatsschatz bestritten, welchen Friedrich Wilhelm I. seinem Sohne hinterlassen hatte im Betrage von 8,7 Mill. Thalern. Dazu kamen Bestände in den beiden Generalkassen von mehr als 1 Mill. Thalern. Aber auch 1½ Mill. Thaler in Gold- und Silbergeräthen, welche im königlichen Schlosse bewahrt wurden, wanderten allmälig in den Schmelztiegel und wurden in Münzen verwandelt. Eine Anleihe macht der König für den zweiten Schlesischen Krieg bei der kurmärkischen Landschaft in Höhe von 1,35 Mill., welche er nach Beendigung des Kriegs zurückzahlt. Zum dritten Kriege war (1756) im Staatsschatze wieder

hältnisses, in welchem von jeher (?) der Nennwerth zu den wirklichen Einzahlungen gestanden, daß z. B. die Anleihen zwischen 1793 und 1816 auf dem Papier zwar 586 697 433 Pfd. St. betragen, in der That aber nur 339 131 500 Pfd. abgeworfen." Eine Uebertreibung, die wohl darin ihren Grund hat, daß dem Historiker als solchem diese Dinge nicht klar sind.

*) Riedel, Der brandenburgisch-preußische Staatshaushalt, S. 80 ff.

Digitized by Google

eine Summe von 13,38 Mill. angesammelt, und ein erneutes Anlehen von 3,57 Mill. wird bei der kurmärkischen Landschaft gemacht. Neben etwa 1 Mill., die in dem zur Mobilmachung bestimmten „neuen" Schatz sich befand, betrug die Summe 18 Mill. Thaler, mit welcher der große Krieg begonnen wurde. Dieselbe war Ende 1757 erschöpft.

§ 486. Das Finanzmittel, welches jetzt ergriffen wird, ist ein barbarisches; es entspricht der Kulturstufe eines über keinen Kredit verfügenden, mit rücksichtsloser Gewalt um sein Dasein kämpfenden Staatswesens. Man greift zur Münzverschlechterung. Zunächst werden die Goldmünzen, dann die Silbermünzen unter Werth ausgeprägt in der Erwartung, daß eine im Geheimen vorgenommene Verschlechterung bei dem Vertrauen, das die preußischen Münzen sich zuvor erworben hatten, unbemerkt bleiben werde, — mit der Absicht, das Inland möglichst damit zu verschonen und das Geld im feindlichen Lande erst auszugeben. Die Skrupel des Königs und der höheren Beamten bei dieser Maßregel ändern daran wenig; mehr als ein halb Jahrtausend früher hatte der deutsche Kaiser Friedrich II. den Fluch der Münzunsicherheit in einem Reskript an die Nürnberger treffend gekennzeichnet*). Aber freilich, die Nothlage war zwingend, und für die historische Ansicht des Staatskredits ist der Kontrast derselben gegen England und Holland ebenso lehrreich, wie für die aufklärerische Ansicht sie umgekehrt den Anlaß zur Schulmeisterung der Geschichte giebt.

War die Münzverschlechterung Friedrichs des Großen auf die deutschen Nachbarländer berechnet, so sahen sich diese bald veranlaßt, ihm auf der schiefen Ebene dieser Maßregel zu folgen oder ihn zu überbieten. In Württemberg, am Rhein, in Vorpommern, Braunschweig u. s. w. suchten die Regierungen denselben Gewinn zu machen im Kampfe gegen die Ueberschwemmung mit preußischen Münzen. Natürlich blieben im Verlaufe des langen Krieges auch die preußischen Lande von dem schlechten Gelde nicht verschont. Nach Beendigung des Krieges wurde der Kurs der geringhaltigen Münze auf ihren Metallwerth herabgesetzt, übergangsweise ein „neues brandenburgisches Geld" eingeführt, welches mit 41 Proz.

*) In talibus similitudinibus et tanquam indemnitatibus monetarum damna latent universalia et ex ipsis generalius provenit dispendium provinciis et hominibus quam ex guerra vel causa aliqua temporis sive aeris particulari (Ried, Cod. Ratisb. I, p. 325). Vgl. K. W. Nitzsch, Ministerialität und Bürgerthum im 11. und 12. Jahrhundert (1859), S. 386.

Digitized by Google

Aufschlag zur Abtragung der vor 1. März 1759 begründeten Zahlungsverbindlichkeiten verwendet werden sollte.

In erster Reihe waren die Beamten von dieser Kalamität betroffen worden; seit Ende 1757 hatten sie keinen Gehalt empfangen, nur Kassenscheine zur Einlösung in Friedenszeit, die indessen von Jahr zu Jahr an Werth verloren. Im Jahre 1763 begann man mit der Einlösung derselben, aber nur in dem „neuen brandenburgischen Gelde", in welchem zunächst auch die laufenden Gehalte (also um 41 Proz. reduziert) gezahlt wurden.

Neben der Münzverschlechterung waren die Kriegskontributionen, welche namentlich Sachsen und Mecklenburg trafen, die Subsidien von England (1758—61 jährlich 670000 Pfd. Sterl.), endlich die Quasi-Kontributionen von einheimischen Korporationen zu Hülfe gekommen. In letzterer Hinsicht sind die Anlehen zu nennen, welche der König bei den sämmtlichen Dom- und Kollegiatstiften, bei den Städten, gegen das Ende des Krieges bei den magdeburgischen Landständen machte.

§ 487. Nach dem Kriege war die Finanzpolitik des großen Königs von der Ueberzeugung durchdrungen*), daß gegen solche Nothstände besser Vorkehr getroffen werden müsse. Er sah dieselbe in der Anhäufung eines Staatsschatzes, welcher länger vorhielte als der letzte. Er suchte die Mittel zur Anhäufung eines solchen Schatzes in einer schwunghafteren Technik der Accise und der Steuermonopolien, für welche er die entwickeltere Routine des Auslandes in sein Land zog, welche er theilweise durch Finanzmittel ergänzte, die — wie die Lotterien — im vorangeschrittenen Auslande, so namentlich in England, als unwürdige bei Seite geworfen wurden**).

Im Jahre 1766 enthielt der große Tresor des Königs schon über 18 Mill. Thaler und der kleine Tresor über 1 Million. Bis zum Jahre 1780 wuchs der große Tresor zum Betrage von nahezu 32 Mill. an; gleichzeitig enthielt der kleine Schatz an Mobilmachungsgeldern für die Armee 4⅓ Mill. Im Jahre 1786 hinterließ Friedrich II. einen Staatsschatz von insgesammt 55 Mill. Thalern***). Dazwischen hatte er den bayerischen Erbfolgekrieg geführt, welcher nach des Königs eigener

*) Riedel, Staatshaushalt, 96 ff.

**) Vgl. W. Pitt, Speeches I, p. 230.

***) Büsching gibt — übertrieben — 110 Millionen Thaler an; Andere ähnliche Summen.

Digitized by Google

Angabe 17 Mill. gekostet hatte. In den letzten Regierungsjahren wurde ein reines Staatseinkommen von jährlich beinahe 20 Mill. Thaler erreicht*). Davon wurden grundsätzlich 2—3 Mill. in den Schatz zurückgelegt; für Militärausgaben wurden 1784—86 je 12½ Mill. bestimmt, für die Zivilverwaltung und den Hof nicht ganz 4 Mill., für den König etwa 220000 Thaler.

Einnahmen und Ausgaben blieben ähnlich unter Friedrichs Nachfolger. In den Staatsschatz wurde 1786—96 durchschnittlich etwa 1 Mill. gelegt. Aber die Kunst, Kriege zu führen und doch den Staatsschatz wiederherzustellen, war, wie manches andere, mit Friedrich dem Großen verloren gegangen. Zumal die erfolglosen Kriege gegen Frankreich 1792—95 nahmen große Opfer in Anspruch, und so war 1794 der Staatsschatz erschöpft. Die finanzielle Unterstützung Englands, Hollands, des Deutschen Reiches, auf die man gehofft, blieb aus, und so stand Preußen jetzt vor der Nothwendigkeit *außerordentlicher* Maßregeln**).

Friedrich Wilhelm I. hatte auf die Erhebung der von seinen Vorfahren in Nothzeiten oft benutzten *Kopfsteuer* im Jahre 1715 mit dem Vorbehalt Verzicht geleistet***), daß sie erhoben werden dürfe, wenn er wegen seiner eigenen Lande in einen Krieg treten müßte. Diese Kopfsteuer, welche schon unter dem großen Kurfürsten in Wahrheit eine progressive Einkommensteuer gewesen war, wurde jetzt von Personen empfohlen, die dem Throne nahe standen, weil sie den anderen Ausweg, nämlich die Aufnahme von Schulden, vermieden zu sehen wünschten. Es war die Zeit, da in England die Einkommensteuer für den Kriegsbedarf zu großartiger Wirksamkeit gerufen werden sollte. In Preußen scheute man sich vor dieser Belastung der Unterthanen und zog eine *Anleihe* vor — zum *ersten* Male wurde in etwas größerem Umfange von diesem Mittel Gebrauch gemacht. Der König hatte seinem „landesväterlichen Herzen die Genugthuung verschafft, Dero getreue Unterthanen von Auflagen und Lasten, die ihnen sonst zur Führung dieses überaus kostbaren Krieges, wie in anderen Staaten, hätten aufgebürdet werden müssen, glücklich befreit zu haben, und im Gefolge dieser wohlwollenden Gesinnungen gehet auch jetzt Allerhöchstdero Absicht dahin, beide Zwecke, Abzahlung der Zinsen und Abzahlung der Kapitalien, mit fernerer Beiseitesetzung eines Beitrags der Unterthanen, bloß durch Anwendung eines Theiles der Staatseinkünfte erfüllen zu lassen"†).

*) Riedel, S. 132. Minder zuverlässige Angaben gehen bis auf 46 Mill. Thaler.

**) Riedel, 192 ff.

***) Riedel, 63.

† Allerh. Kab.-Ordre vom 20. Januar 1796. *Riedel* pflichtet diesem Stand-

Digitized by Google

Auf den ausländischen Geldmärkten wurden in Holland 1794: 8 Mill. Gulden, in Frankfurt am Main 1794 und 1795 je 5 Mill. Gulden aufgenommen; im Inlande vermittelte die Seehandlung eine Anleihe von 2—3 Mill. Thalern. Damit schienen neben einigen kleineren Anleihen die Grenzen des Staatskredits erreicht, und bereits im selben Jahre suchte man die fehlenden Mittel auf den abschüssigen Pfaden, die der große König in der Finanznoth des Siebenjährigen Krieges betreten hatte — in der Ausgabe minderwerthiger Münze (Scheidemünze). Für das Ausland, wie damals, zunächst bestimmt und hier durch die Truppen ausgegeben, kehrte das schlechte Geld nach den preußischen Landen zurück. Zwar gestattete des Ministers Struensee Plan, dasselbe in Beträgen von 25 Thalern, 50 Thalern u. s. w. gegen 4prozentige verzinsliche Staatsschuldscheine an Zahlungsstatt zu geben; indessen dadurch strömte es um so sicherer wieder in den Verkehr zurück. Der Friedensschluß zu Basel am 5. April 1795 war durch die finanzielle Nothlage Preußens mitbedingt*).

§ 488. Die Staatsschuld, welche Friedrich Wilhelm II. 1797 seinem Nachfolger hinterließ, betrug 48 Mill. Thaler. Davon stammten 12 Mill. noch aus Friedrichs des Großen Zeiten, $5^3/_4$ Mill. waren mit den neuen Gebietserwerbungen dem Staate zugefallen, und $2^1/_3$ Mill. waren Rückstände von bewilligten, noch nicht vollgewährten Unterstützungen zur Aufhülfe von Provinzen, Kommunen und einzelnen Personen, die besonders durch das Nothjahr 1794—95 veranlaßt waren. Die übrigen 28 Mill. zerfielen zu etwa drei gleichen Theilen in inländische Schuld, auswärtige Anleihen und schwebende Rückstände für Armeelieferungen zum Kriege. Dabei waren 3 Millionen, welche die

punkte völlig bei: „des Königs staatswirthschaftliche Einsicht wie seine landesväterliche Gesinnung sträubten sich gleichmäßig gegen eine solche Maßregel" (nämlich die Kopfsteuer).

*) Riebel sieht darin die Rechtfertigung des Baseler Friedensschlusses, gegen Johannes von Müller, welcher dem Könige Verrath an der deutschen Sache vorwirft. Aber auf die Relativität der Anstrengungen, welche in jener Lage geboten waren, und auf die sittlich-geistigen Kräfte, welche in solchen Zeitläuften ein Volk mehr oder weniger leistungsfähig machen, deutet von Sybel (Geschichte der Revolutionszeit von 1789 bis 1795, Bd. III, 4. Auflage, 1877, 367), wenn er sagt, „die finanzielle und militärische Erschöpfung des Staats war vorhanden und bedeutend genug, um die Regierung von jedem Kampfe für ein fremdes Interesse zurückzuhalten; aber wo es sich um eine Lebensfrage des eigenen Daseins handelte, so ist zu sagen, daß Preußen seit 1792 nicht den dritten Theil der Anstrengungen gemacht hatte, durch welche Frankreich binnen einem Jahre aus tiefer Ohnmacht an die Spitze Europas getreten war."

Digitized by Google

Schuld mehr betrug, noch bei des Königs Lebzeiten getilgt. Zur fortschreitenden Tilgung war der Ertrag der Salzadministration überwiesen und mit der Seehandlungssozietät verbunden, indessen bei anderweitiger Bestimmung dieses Ertrages nur eine halbe Million jährlich (1796—97) zur Schuldentilgung übrig geblieben. Daneben sollte das wieder eingeführte Tabakmonopol, dessen Ertrag auf 4—5 Mill. veranschlagt wurde, beisteuern, fand aber bei dem Wechsel der Regierung ein jähes Ende.

Die Tilgung nahm jetzt einen langsamen Fortgang, so daß in den Jahren 1797—1805 im Ganzen 7 Mill. zurückgezahlt wurden. Hiebei war man nicht im Stande, die übernommenen Verpflichtungen, welche sich aus der kurzen Kreditfrist der ausländischen Anleihen ergaben, ohne neue Schuldaufnahme zu erfüllen. So war die zweite Frankfurter Anleihe, deren Erlös erst am 1. Januar 1796 flüssig wurde, in ihrer Eigenschaft als Lotterieanleihe bereits vom 1. Januar 1797 ab mit 1 Mill. Gulden jährlich, also überhaupt in fünf Jahren, zurückzuzahlen. Die erste Frankfurter Anleihe von 5 Mill. Gulden war verzinslich, aber auch sie war schon vom 1. Februar 1799 ab mit 1 Mill. Gulden jährlich, also binnen 5 Jahren, zu tilgen. Aehnlich die beiden holländischen Anleihen: die erste, vom 1. Juni 1793, war vom 1. Juni 1799 ab mit jährlich 1 Mill. Gulden, die zweite, vom 1. April 1794, war vom 1. April 1800 mit jährlich 800000 Gulden abzuzahlen. Aehnlich ferner die Kasselschen und die Hardenbergischen Anleihen. Hier vermittelte nun die Seehandlungssozietät (unter dem Minister Struensee) als Bankunternehmung, welche theils die neuen Darleiher finden mußte, theils aus den Kapitalien, die ihr eigenes Geschäft anzog, selber die Mittel für die neuen Anleihen hergab. Sie stellte Obligationen mit 4 Proz. Verzinsung, welche nach Jahresfrist beiderseitig gekündigt werden konnten, aus und machte damit bedeutende Summen aus Privathänden für den Staat flüssig; allmälig konnte sie den Zins sogar auf 3 Proz. herabsetzen und hatte zu Ende 1805 dem Staate mehr als 13 Mill. Thaler geborgt.

Als nun aber die Friedenszeit zu Ende ging, da stand man abermals vor den herkömmlichen Finanzmitteln der Nothlage. Neben der Aufnahme von zwei Anleihen in Kassel und Danzig, welche zusammen etwa 2 Mill. Thaler aufbrachten, schritt man zur Ausgabe von 5 Mill. Tresorscheinen (Kab.-Ord. vom 4. Februar 1806), wovon bereits bis 1. Juni 1806 1 Mill. an die Amortisationskasse zurückgeflossen war, und setzte mit gesteigerten Kräften die niemals aufgegebene Praxis der Ausprägung unterwerthiger Münze (Scheidemünze) fort. Vom 1. Dezember 1797 bis Ende Oktober 1805 sind 14,7 Mill. Thaler

Digitized by Google

ausgeprägt worden, vom Oktober 1805—1806 fernere 3½ Mill., im Ganzen reichlich 18 Mill. Thaler meistens in Groschenstücken*), wobei sich die Staatskasse einen Gewinn von 6 Mill. Thaler berechnete.

Als dann das Unglück kam, welches drei Fünftel des Gebiets von Preußen losriß, da drängte sich diese Masse entwertheter Tresorscheine und Scheidemünze, eine Schuldenlast von 48 Mill. Thalern, in dem verkleinerten Gebiete zusammen, und obenein hatte der erschöpfte Staatshaushalt noch eine Kriegskontribution von 120 Mill. Franken an den Sieger zu zahlen.

§ 489. Die Aufbringung dieser Kontribution sollte den ganzen Jammer eines in Wohlstand und Kredit wenig entwickelten Staatswesens unter den Einflüssen der fremden Eroberung zeigen.

Die Kontribution war der Preis für die Räumung des Landes im September 1808; aber die Zahlung dieses Preises konnte nur versprochen werden, und zur Sicherstellung blieben die Oderfestungen vom Feinde besetzt.

Von der ganzen Summe sollten**) 70 Mill. Franken in Domänenpfandbriefen, der Rest von 50 Mill. in Wechseln gezahlt werden. Die Domänenpfandbriefe wurden im Jahre 1809 von den verschiedenen landständischen Kreditinstituten ausgestellt, nachdem der König die Edikte wegen Unveräußerlichkeit der Domänen aufgehoben hatte und einen entsprechenden Theil derselben diesen Instituten zur Sicherheit überwiesen. Die Wechsel wurden von den Bankiers und Kaufleuten des Landes ausgestellt und sollten vom November 1808 ab in Monatsraten von 4 Mill. Franken bezahlt werden.

---

*) Die Mark fein Silber wurde zu 21 Thaler ausgebracht, während sie nur 13⅔ Thaler werth war. Struensee überredete den König, „die Ausgabe der Scheidemünze in noch so großem Maße, wenn das Publikum sie annehme, alterire das eigentliche Geldwesen nicht bei dem Vorhandensein guten, vollhaltigen Silbergeldes." Der „Allgemeinen Zeitung" (28. Sept. 1798) wurde aus Preußen geschrieben: „Man bestrebt sich in Preußen, den Schatz wieder anzufüllen und sich auf den Nothfall respektabel zu machen; zu den dahin abzweckenden Maßregeln gehört die Ausmünzung der Scheidemünze, das heißt ohne Zweifel die Verringerung des Werthes derselben, wodurch der König, wie Finanzverständige versichern, eine halbe Million jährlich gewinnen kann. In der That ist das schlechteste Geld das beste, indem es nicht aus dem Lande fließt, und man immer sicher ist, ein hinlängliches zirkulirendes Tauschmedium im Lande zu behalten. Nur das schlechte Geld hat Preußens Armee und Manufakturen geschaffen."

**) Krug, Geschichte der preußischen Staatsschulden. Bericht der Hauptverwaltung der Staatsschulden über die Periode von 1820—32 (Drucksachen der II. Kammer 1850 Nr. 513). Richter, Das preußische Staatsschuldenwesen, S. 19 ff. Vgl. Bassewitz, Die Kurmark Brandenburg.

Digitized by Google

Die schwierige Aufgabe, diese Summen bereitzustellen, fiel dem Ministerium Altenstein zu, nachdem Freiherr vom Stein im November 1808 zurückgetreten war. Ihre Lösung gelang nur in geringem Grade. Am 27. Dezember 1808 wurde eine inländische Prämienanleihe von 1 Mill. Thaler (kaum eine Monatsrate) ausgeschrieben; aber bis 1811 waren nur $^3/_4$ Mill. untergebracht. Dann schrieb eine Verordnung vom 12. Februar 1809 die Einlieferung aller Gold- und Silbergeräthe gegen Ausstellung von Münzscheinen vor; wer ein Drittel des Werthes als Steuer entrichtete, befreite sich von der Zwangsanleihe zur Höhe des Ganzen. Bis 1812 wurden für nicht ganz $1^1/_2$ Mill. Thaler Edelmetalle eingeliefert; die Drittelssteuer brachte weniger als 1 Mill., davon weitaus das meiste (bis auf 110645 Thaler) in Münzscheinen, mit welchen für den unmittelbaren Bedarf nicht geholfen war. Am 12. Februar 1810 schrieb die Regierung eine Anleihe aus, ein eigenes Gemisch von Freiwilligkeit und Zwang. Sie verlangte $1^1/_2$ Mill. Thaler, wofür Scheidemünze angenommen werden sollte, zu 5 Proz. verzinslich: falls der Betrag nicht freiwillig aufgebracht würde, sollte das Fehlende zwangsweise eingetrieben werden. Dazu kam es nicht, da der Betrag annähernd zusammenkam (1,39 Mill.).

Mit Holland verhandelte man seit Herbst 1807; im März 1810 kamen die Verhandlungen zum Abschluß. Aber während man 32 Mill. Gulden verlangte, brachte die Anleihe bis 1812 im Ganzen kaum 4 Mill. Gulden.

So kam es, daß auf die bis November 1809 fällige Gesammtsumme von 50 Mill. Franken in den Monatsraten von 4 Mill. Franken doch bis Mai 1810 erst 41,3 Mill. Franken abbezahlt waren. Es verblieb ein Rest (nebst Zinsen) von mehr als 9 Mill. Franken. Ferner sollten nach Fälligkeit jener 50 Mill. Franken vom 8. November 1809 ab die durch Domänenpfandbriefe versicherten 70 Mill. Franken in monatlichen Terminen bis 8. April 1811 bezahlt werden. Das Drängen Napoleon's in dieser Verlegenheit veranlaßte Altenstein zu dem Plane, die Provinz Schlesien gegen Erlaß der Rückstände an Frankreich abzutreten. Indessen trat Hardenberg an Altenstein's Stelle.

Jetzt wurden die geistlichen Güter eingezogen, um zusammen mit den Staatsdomänen veräußert zu werden. Aber auch hiebei ein kümmerlicher Erfolg. Um überhaupt Aussicht auf Verkauf zu haben, nahm man bis zwei Drittel des Preises die Staatsschuldscheine in Zahlungsstatt. Dennoch wurden (7. Januar 1809 bis 1. Juni 1813) nur für 8 Mill. Thaler verkauft, und darunter war noch nicht der zehnte Theil Baareinnahme. Die neuen Steuern seit 1811 genügten kaum, um die laufenden

Digitized by Google

Staatsausgaben decken zu helfen, den Beamten wieder Gehalt zu zahlen, die Staatsschuldzinsen zu entrichten und gar die Verpflegungskosten der französischen Besatzung (1807—1812: 5,84 Mill. Thaler) aufzubringen.

Hardenberg zahlte daher auf die Kontribution binnen eines Jahres (1810—1811) nicht mehr als 25 Mill. Franken ab, und es blieb Ende Mai 1811 noch ein Rest von 59 Mill. Franken, worauf in der folgenden Zeit nur kleinere Zahlungen abgetragen wurden.

§ 490. Dazwischen trat nun die im Edikt vom 27. Oktober 1810 den preußischen Unterthanen versprochene Tilgung der Rückstände. Da man baare Mittel nicht hatte, begnügte man sich mit Zinsscheinen, die 1814 fällig waren (3,75 Mill. Thaler). An Gehalten und Pensionen schuldete man aus der Zeit bis März 1809, wo die Zahlungen wieder begonnen hatten, etwa 5 Mill. Thaler. Auch hiefür gab man Bons, die 1814 fällig waren, neben etwa 1½ Mill. in Tresorscheinen. Endlich rückständige Forderungen aus Lieferungen für die russische Armee (1805—1807), die gegen 13 Mill. Thaler betrugen; für diese stellte man Bons aus, die 1816 fällig waren, inzwischen bis zwei Drittel des Preises bei den Staatskassen an Zahlungsstatt für Staatsdomänen u. s. w. angenommen werden sollten.

Daran knüpfte sich eine — ebenfalls nur im Bereiche des guten Willens sich abspielende — Konsolidation der fundirten Staatsschulden. Das Edikt vom 27. Oktober 1810 zog die verschiedenen älteren Anleiheobligationen in ein neues 4prozentiges Staatspapier, die Staatsschuldscheine, zusammen; von Seiten der Gläubiger sollten dieselben nicht kündbar sein; es sollte aber nach Abtragung der Kontribution an Frankreich und der rückständigen Zinsen jährlich eine Summe zur Auslosung bestimmt werden. Es war eine Zwangskonversion, durch welche vortheilhaftere Bedingungen der Gläubiger (Zinsfuß, Rückzahlung) geändert wurden. Dazu gehörten unter anderem die auf kurze Kündigungsfristen gestellten Seehandlungsobligationen, die als eine Art von Bankobligationen entstanden waren, dann durch die unbankmäßige Verquickung der fundirten Staatsschuld mit dem Bankbetrieb der Seehandlungssozietät zu Staatsschulden geworden waren und jetzt an dem allgemeinen Nothstande des Staatskredits theilnahmen. Zu Anfang 1813 waren für 20 Mill. Thaler solcher neuer Staatsschuldscheine im Umlauf.

Der Rest der Kontribution an Frankreich gelangte dadurch zur Tilgung, daß Preußen für den Feldzug nach Rußland am 12. Februar 1812 die Verpflegung der durchmarschirenden Armeen der Franzosen und

Digitized by Google

ihrer Verbündeten übernahm. Schon bis Juni 1812 waren auf diese Weise 35 Mill. Franken in Lieferungen abgetragen. Frankreich gab nunmehr die Domänenpfandbriefe wieder heraus.

Das hauptsächliche Finanzmittel, welches man jetzt anwendete, war ein Mittelding zwischen Vermögenssteuer und Zwangsanleihe. Die Steuer sollte 3 Proz. des gesammten Vermögens betragen, also nicht viel weniger als eine volle Jahresrente; diejenigen, welche 2 Proz. bezahlten, erhielten aber den halben Erlaß des dritten Prozents und empfingen außerdem für 1½ Proz. einen 4 prozentigen verzinslichen Domänenpfandbrief; sie hatten dann also thatsächlich nur 1 Proz. ihres Vermögens als Steuer gezahlt, neben 1½ Proz. Zwangsdarlehen. Wir wissen, wie weit hinter dem Anschlage (25 Mill. Thaler) der Ertrag dieser Steuer zurückblieb (§ 312); es kamen thatsächlich nur 4½ Mill. Thaler auf. Neben der Vermögenssteuer wurde eine Steuer vom Personaleinkommen ausgeschrieben (5 Proz.).

Den Ertrag dieser Steuer vorwegnehmend, gab man Mitte 1812 1 Mill. Thaler Tresorscheine und 3½ Mill. Thaler unverzinslicher Anweisungen aus, einlösbar vom 1. Januar 1813 ab. Bei der Zahlung der Vermögenssteuer strömten sie wiederum an die Staatskassen zurück.

Die Lieferungen für die Armee erreichten vom 1. März 1812 bis 1. März 1813, soweit sie vom Staate als zu entschädigende anerkannt wurden, gegen 25½ Mill. Thaler. Davon wurden 4½ Mill. auf die Vermögenssteuer angerechnet, für den Rest sog. Kompensationsanerkenntnisse ausgestellt.

§ 491. Als nun aber mit dem Beginn des Jahres 1813 zum Kampfe gegen Frankreich alle Kräfte zusammengerafft werden mußten, da griff man — neben der Einstellung der Zinszahlung an die Staatsgläubiger — zur Ausgabe von Papiergeld mit Zwangskurs. Bisher hatte man die Tresorscheine nur zum freiwilligen Kurse genommen, der 1812 zwischen 80 und 48 Proz. geschwankt hatte und Mitte Januar 1813 auf 48 Proz. stand. Am 19. Januar 1813 ordnete ein Edikt ihre Vermehrung bis auf 10 Mill. Thaler an mit voller Zahlungskraft für alle Verpflichtungen des Staates. Die Einlösung sollte erfolgen aus den Erträgen einer neuen Vermögens- und Einkommensteuer, die von Mai 1813 ab binnen anderthalb Jahren vierteljährlich zu zahlen wäre in halber Höhe der Steuer von 1812. Obwohl die Regierung am 5. März 1813, wo bereits 8 Mill. Thaler in Tresorscheinen ausgegeben waren, in der Vermehrung innehielt, während sie zugleich Milderungen in der

Digitized by Google

Annahmepflicht eintreten ließ, stand der Kurs im Juli 1813 auf 25. Die Armeelieferanten wurden damit bezahlt, die Beamten nur zu einem bescheidenen Theil (Gehalte und Pensionen von über 400 Thalern jährlich ein Viertel in Treforscheinen). Andererseits wurden die Treforscheine auf die Vermögenssteuer in Zahlung genommen.

Die Vermögenssteuer mußte indessen niedergeschlagen werden; die freiwilligen Gaben gar brachten nur geringe Beträge auf; der durch Verordnung vom 5. März 1813 erleichterte Verkauf der Domänen führte ebenso wenig beträchtliche Baarmittel der Staatskasse zu, während man zur Hebung des Staatskredits die Domänen gegen Zahlung von Staatsschuldscheinen und Treforscheinen ausbot.

So blieb nichts übrig als die Zwangsanleihe und die Requisition von Naturalleistungen für die Armee. Durch erstere kamen 4 Mill. Thaler ein. Den Gerichten wurde förmlich verboten, Klagen für Armeelieferungen anzunehmen. Erst vom 1. Juli 1814 ab wurde wieder baar dafür bezahlt. Für die bis dahin erfolgten Lieferungen wurden unverzinsliche Lieferungsscheine ausgegeben, die jährlich auszulosen waren (1814: 1 Mill. Thaler, von 1815 ab jährlich 2 Mill.), thatsächlich aber in Staatsschuldscheine umgetauscht wurden laut Verordnung vom 1. März 1815, als der Kurs der Staatsschuldscheine 83—86 Proz. war.

Das Zwangspapiergeld wurde nach der glücklichen Wendung der Dinge, bereits 1814 beginnend, wieder getilgt. Die Verordnung vom 1. März 1815 gab den damals noch umlaufenden etwa 6 Mill. Thalern, die jetzt auf 85—90 standen, volle Zahlungskraft an allen Staatskassen und vollen Zwangskurs.

Der zweite Siegeszug gegen Napoleon mußte freilich wiederum, ohne daß man Mittel zur Verpflegung der Truppen hatte, geführt werden. Man behalf sich mit Requisitionen, zumal in Feindes Land, während die englische Armee auch hier ihre Bedürfnisse baar bezahlte.

Damit war aber auf lange Zeit zum letzten Male die schwache Kraft des jungen Staatswesens zu einer schweren Prüfung berufen worden. Von jetzt ab folgt eine lange Periode der Sammlung und Entwicklung, die den Staatskredit Preußens allmälig der Reife entgegenführt.

§ 492. Wir werfen einen Blick auf die Ordnung des preußischen Staatsschuldenwesens nach dem Kriege.

Trotz der glücklichen Wendung des Krieges, trotz des nicht unerheblichen Antheils an der Frankreich auferlegten Kriegskontribution (500 Mill.

Digitized by Google

Franken), welcher Preußen zufiel (145 Mill. Franken), neben der von befreundeten Mächten für Truppenverpflegung empfangenen Entschädigung von 50 Mill. Thalern, — gelang es doch dem erschöpften Lande erst sehr allmälig (1815—20), in seinem Schuldenwesen Ordnung herzustellen, und auch dieses nur mit Hülfe mehrerer, unter harten Bedingungen im Auslande aufgenommener Anleihen.

Für eine Menge schwebender Schulden mußte Aufschub gesucht werden. Am ehesten gelang die Herstellung des Werthes der Tresorscheine; sie erreichten am 13. Januar 1816 den vollen Metallwerth. Dagegen konnte man die russischen Bons, die 1816 fällig waren (1811 im Betrage von nahezu 13 Mill. Thalern für Verpflegung der russischen Armee während der Jahre 1806—7 ausgestellt), nicht einlösen, sondern bedurfte dazu einer ferneren dreijährigen Frist. Aehnlich ging es mit kleineren Anleihen aus der Kriegszeit. Auf Lieferscheine für Armeelieferungen 1812—14 schuldete der Staat gegen 36 Mill. Thaler; erst gegen Ende 1815 begann die Auslosung derselben. Es wurde zugleich freigestellt, die Lieferscheine gegen 4 prozentige Staatsschuldscheine umzutauschen, und nachdem 1817 die Auslosung gestockt, verordnete die Regierung (7. Mai 1818) den zwangweisen Umtausch in Staatsschuldscheine, die damals nur 66—68 Proz. werth waren, *reduzirte* also die *Schuld* um ein Drittel.

Und dennoch waren mehrere *ausländische Anleihen* erforderlich. Im Jahre 1817 wurde bei dem Bankhause Rothschild eine 5 prozentige Anleihe von 5 Mill. Gulden kontrahirt, um die in Süddeutschland umlaufenden älteren Obligationen zu tilgen. Eine viel größere Anleihe mußte wegen dringenden Geldbedarfs 1818 aufgenommen werden, welche der Finanzrath Rother in London mit Rothschild abschloß. Der Betrag derselben war 5 Mill. Pfd. Sterl. (33,75 Mill. Thaler) zum Kurs von 71,86 Proz., zu 5 Proz. verzinslich, Rückzahlung in jährlichen Quoten binnen 28 Jahren und hypothekarische *Verpfändung* einer entsprechenden Anzahl *Domänen*. Man nahm diese Bedingungen an, weil die Forderungen inländischer Unternehmer noch ungünstiger für den Staat waren, als die in London gestellten, nämlich 7 Proz. Zins, Verpfändung der Domänen und feste Rückzahlung binnen kurzer Frist!

Dennoch fuhr man fort, der seit 1807 in Mitleidenschaft gezogenen und dadurch an Erfüllung ihrer Verpflichtungen verhinderten preußischen Bank Kapitalien zu entziehen, so daß dieselbe erst 1817 dazu gelangte, die seit 1807 unterbrochene Zinsenzahlung aufzunehmen. Dennoch schloß das Jahr 1819 noch mit 13⅓ Mill. Thalern Defizit ab, ja für die Jahre 1820—22 berechnete dieses sich auf 27 Mill. Thaler.

Digitized by Google

§ 493. Die königliche Verordnung vom 17. Januar 1820 wollte Klarheit verbreiten über den Stand der Staatsschulden und den öffentlichen Kredit befestigen durch die öffentliche Theilnahme des Volkes, unter ausdrücklichem Hinweise auf die Kontrole der seit der Reformperiode ins Auge gefaßten „Reichsstände".

Danach betrug die Staatsschuld rund 218 Mill. Thaler*), und diese setzte sich aus folgenden Verpflichtungen zusammen:

1) Die ausländischen Anleihen der Jahre 1817 und 1818 mit den Häusern Rothschild, rund 36 Mill. Thaler;

2) die alten kurmärkischen landschaftlichen Obligationen aus der Zeit vor 1807, im Betrage von 3,23 Mill.;

3) Domänenpfandbriefe 5,5 Mill.;

4) Staatsschuldscheine (die konsolidirte Staatsschuld) 119,5 Mill., wovon 1820 erst 56,6 Mill. im Umlauf, der Rest zur Deckung schwebender

---

*) Der Bericht der Hauptverwaltung der Staatsschulden, welcher der Verordnung beigefügt ist, berechnet, daß eine Gesammtschuld von 239 Millionen Thalern „motivirt sein würde", und stellt folgende Beträge zusammen:

1) Kriegskontribution an Frankreich, Aufwand für Ausrüstung bis 1813: 86,6 Millionen Thaler. 2) Unterhaltung der französischen Besatzung in den 3 Oderfestungen während 5 Jahren: 5,8 Millionen Thaler. 3) Leistungen an die französische Armee im Feldzuge 1812: 52 Millionen. 4) Kosten der Kriegsjahre 1813—15: 61,6 Millionen. 5) In den Jahren 1815—19 zum allgemeinen Retablissement des Staats 50 Millionen. 6) Zur Deckung des Defizits 1820 ff. 31,5 Millionen. Das heißt zusammen 287,5 Millionen Thaler. Davon sind bisher aufgebracht: 1) Durch außerordentliche Besteuerung 23,5 Millionen. 2) Durch Zwangsanleihen, die nachher durch Staatsschuldscheine verbrieft sind, 1 Million. (Insgesamnt haben die Zwangsanleihen einschließlich der zurückgezahlten oder kompensirten Beträge 17,6 Mill. Thaler betragen). 3) Abrechnung mit befreundeten Mächten für Truppenverpflegung 50,27 Millionen. 4) Kriegskontribution von Frankreich und Truppenverpflegung in feindlichen Ländern 65,5 Millionen. 5) Verkauf von Domänen und säkularisirten Gütern 25,3 Millionen Thaler, d. h. Gesammteinnahmen an außerordentlichen Mitteln 165,5 Millionen so daß anderweitig zu decken bleiben 122 Millionen Thaler.

Hiezu nun treten 1) die Schulden, welche Ende 1806 schon bestanden, abzüglich der auf die 1806 abgetrennten Gebiete fallenden Schulden 49 Millionen Thaler betrugen. 2) Die Schulden der seit dem Pariser Frieden gewonnenen Gebietstheile in Höhe von nahezu 68 Millionen Thalern. Dadurch entsteht die von der Staatsschuldenverwaltung 1820 als „motivirt" berechnete Schuldensumme von 239 Millionen Thalern. Dafür ist denn in der That bei der Zusammenstellung der 1820 vorhandenen Schuldverpflichtungen, die sich nur auf 217 Millionen beläuft, manche schwebende Schuld übergangen. Andererseits waren in diesen 217 Millionen bereits 35½ Mill. Thaler enthalten, wovon allein 27 Millionen zur Deckung des Defizits der folgenden Jahre 1820—22 bestimmt waren, dann 4,5 Millionen zur Füllung des Staatsschatzes, 4 Mill. als unverzinsliche Schuld.

Digitized by Google

Schulden u. s. w. bestimmt. Die bisher umlaufenden Staatsschuldscheine waren größtentheils durch die Zwangskonversion der in den Kriegsjahren ausgegebenen Obligationen entstanden (davon allein 15,7 Mill. für Seehandlungsobligationen und Seehandlungsaktien);

5) provinzielle Staatsschulden, 26 Mill.;

6) noch zu liquidirende Forderungen, 15,2 Mill.;

7) unverzinsliche Schulden, 11,2 Mill. (darunter 6 Mill. umlaufender Tresorscheine);

daneben kleinere Posten.

In Betreff dieser Staatsschuld sagte die Verordnung vom 17. Januar 1820 (Art. II): „Wir erklären diesen Staatsschuldenetat auf immer für geschlossen. Ueber die darin angegebene Summe hinaus darf kein Staatsschuldschein oder irgend ein anderes Staatsschuldendokument ausgestellt werden. Sollte der Staat künftighin zu seiner Erhaltung oder zur Förderung des allgemeinen Besten in die Nothwendigkeit kommen, zur Aufnahme eines neuen Darlehens zu schreiten, so kann solches nur mit Zuziehung und unter Mitgarantie der künftigen reichsständischen Versammlung geschehen."

Die Tilgung der Staatsschuldscheine wurde zu 1 Proz. jährlich festgestellt. Der jährliche Zinsbedarf*) stellte sich auf 7,6 Mill., der

---

*) Der Rezensent des Werkes von Fr. Nebenius (Der öffentliche Kredit, 1820) berechnet im „Hermes" (1821, S. 160) die damals von den verschiedenen europäischen Staaten zu zahlenden jährlichen Schuldzinsen. In Bankothalern (zu 3 Mark Banko = 4,50 Reichsmark) betragen dieselben für

Großbritannien	145	Millionen
Frankreich	33	„
Oesterreich	7	„
Rußland	5,2	„
Preußen	5	„
Holland	5	„
Spanien, Portugal, Italien, Schweden, Dänemark und die kleineren deutschen Staaten	50	„
zusammen	250	Millionen Bankothaler
	= 375	Millionen preuß. Thaler.

Bender, Der Verkehr mit Staatspieren (2. Aufl. 1830, S. 149 f.), berechnet für das Jahr 1829, daß von dem ganzen Staatseinkommen zur Verzinsung der Schuld gebraucht wurden in

Großbritannien . .	3/5
Frankreich	5/10
Rußland	1/9
Oesterreich	1/6

Digitized by Google

Tilgungsbedarf auf 2,5 Mill. Zur Tilgung bestimmte man den Erlös aus verkauften Domänen mit 1 Mill. jährlich, zog aber thatsächlich in den nächsten drei Jahren daraus eine Summe von mehr als 7 Mill. Thalern. Für die Folge blieben 4½ Mill. jährlich für Tilgung und Zins noch zu decken. Zu diesem Behufe diente die Steuerreform der Jahre 1818—1820 (§§ 272. 275. 307. 308).

Die 54½ Mill. Staatsschuldscheine, welche die Regierung zur Deckung schwebender Schulden 1820 zu versilbern hatte, konnte sie nicht ohne Mühe und Umwege unterbringen. Man begab 30 Mill. durch die Vermittlung mehrerer Bankhäuser, machte es aber nur dadurch möglich, daß man eine Prämienlotterie damit verband, wogegen die Scheine zum vollen Nennwerth abgesetzt wurden. Die ferneren 24½ Mill. Thaler übernahm die Seehandlungssozietät zu 66⅔ Proz., welche zur Beschaffung von baaren Mitteln bei Rothschild in London eine Anleihe von 3,5 Mill. Pfd. Sterl., zu 5 Proz. verzinslich und zum Kurse von 84 Proz., kontrahirte gegen Hinterlegung der Staatsschuldscheine.

§ 494. Das Versprechen, welches die königliche Verordnung vom 17. Januar 1820 enthielt, ging mindestens nach der einen der beiden Seiten zu weit. Entweder täuschte man sich über die (sei es subjektiven, sei es objektiven) Schwierigkeiten einer „Zuziehung der künftigen reichsständischen Versammlung" oder über die naturgemäße Wiederkehr neuer Darlehensbedürfnisse des preußischen Staatshaushalts.

Die Folge davon war, daß der wirkliche Staatsbedarf im Laufe der nächsten Jahrzehnte zu Auskunftsmitteln führte, welche die Thatsache einer neuerdings kontrahirten Staatsschuld verschleiern wollten, oder daß thatsächlich vorhandene Bedürfnisse, die nur durch Staatsanleihen befriedigt werden konnten, durch die Staatsverwaltung nicht befriedigt wurden.

Für die erste außerordentliche Rüstung der Friedenszeit (1831) gewährte freilich der Staatsschatz 11 Mill. Thaler. Aber schon 1824 hatte die Seehandlung 125 Meilen Staatschausseen bauen müssen, deren Kosten der Staat ihr schuldete. Um diesem Finanzinstitut Mittel zu verschaffen, ermächtigte die Kabinetsordre vom 27. Juli 1832 dasselbe,

---

Preußen . . . . ⅕
Hannover, Baden, Bayern . . . . ¼
Württemberg . . . ⅙.

Digitized by Google

eine Anleihe in Höhe von 12,6 Mill. aufzunehmen und zwar in Prämienscheinen à 50 Thaler zu 5 Proz. verzinslich und 1833—57 zu tilgen.

Andererseits mußte manches staatliche Unternehmen zurückstehen, oder man überließ dasselbe der privaten Initiative. Das Hauptbeispiel dafür bieten die Anfänge des Eisenbahnwesens in Preußen.

Die Tilgung der alten Schuld nahm ihren Fortgang; aber die Domänenverkäufe mußten dazu weit mehr beitragen, als 1820 bestimmt war. In den 13 Jahren 1820—33 statt 13 Mill. thatsächlich 24 Mill., aus Steuererträgen nur 6 Mill. Aehnlich ging die Tilgung weiter: in den Jahren 1833—47 wurden 38 Mill. darauf verwendet, davon aus Domänenerlösen 20,7 Mill., 11½ Mill. aus Steuern, 6 Mill. Zinserspanisse aus der Tilgung.

Im Jahre 1848 kamen an Staatsschuld auf den Kopf der Bevölkerung 9⅔ Thaler (16,3 Mill. Bevölkerung) gegen 20 Thaler im Jahre 1822 (11,66 Mill. Bevölkerung). Noch günstiger stellt sich die Zinslast. Der wachsende Kredit des preußischen Staats während der Jahre 1820—48 und die allgemein günstige Lage des Kapitalmarktes ermöglichte 1830 die Konvertirung der 5prozent verzinslichen Schulden in 4prozentige, dann 1838 die Konvertirung der 4prozentigen Staatsschuldscheine in 3½prozentige. Die Summe des Zinsbedarfs war 1833: 6,4 Mill. und 1848: 4,35 Mill. Thaler.

Die erste Anleihe, welche nach der Absicht der Regierung förmlich wieder als Staatsschuld kontrahirt werden sollte, war an die Berufung des Vereinigten Landtages (1847) geknüpft und zum Bau der Ostbahn bestimmt. Sie wurde aber aus verfassungs- und finanzpolitischen Bedenken abgelehnt und blieb, gleich manchen anderen Vorlagen des Vereinigten Landtags, den folgenden Jahren aufgespart.

II. Die Charakterzüge der Entwicklung des Staatsschuldenwesens.

§ 495. Die Absicht der voraufgehenden kurzen Darstellung ist, ein lebendiges Bild von der wirklichen Entwicklung des Staatsschuldenwesens zu geben. Wir haben dazu diejenigen Länder ausgewählt, welche von tonangebender Bedeutung in dieser Entwicklung sind oder typisch die Stufen derselben bezeichnen, wie Italien, Holland, Großbritannien, um daran die Betrachtung des eigenen Staatswesens zu knüpfen und seiner späten Nachfolge in den Spuren der anderen.

Digitized by Google

Unsere Aufgabe ist jetzt, aus diesem historischen Detail die entscheidenden Züge hervorzuheben, welche den Stufengang der Entwicklung des öffentlichen Kredits bezeichnen.

Es sind zwei Momente, durch welche sich der öffentliche Kredit von dem privaten Kredit unterscheidet. Das eine Moment ist das Verhältniß der öffentlichen Gewalt zu dem für öffentliche Zwecke aufgenommenen Darlehen. Das andere ist die Dauer des darlehensbedürftigen Gemeinwesens.

Auf der Entwicklung dieser beiden Momente aus der ursprünglichen Einheit des privaten und des öffentlichen Kredits durch den Differenzirungsprozeß, welcher die eigenthümliche Bedeutung des öffentlichen Kredits ausbildet, beruht der Stufengang, der uns beschäftigt.

Was zunächst das Verhältniß der öffentlichen Gewalt zum öffentlichen Kredit betrifft, so liegt es auf der Hand, daß ein großer Fortschritt der Gesittigung dazu gehört, um die Gewalt in dem Sinne zu brauchen, daß sie ihren Zwang auch gegen das eigene Interesse kehrt. Es mag eine lange Reihe von Erfahrungen vorangehen, welche darüber belehrt, daß ein dauerndes Interesse vorliegt, die Gewalt mit Selbstbeherrschung zu brauchen, weil nur auf diese Weise die schwache Pflanze des Vertrauens zu dem verpfändeten Wort Wurzel schlagen und Kraft gewinnen kann. Indessen zunächst ist das Gedächtniß für die Erfahrungen kurz, die wiederkehrende Noth legt immer aufs neue den Gebrauch der Gewalt verführerisch nahe. Und weil am Ende, nach großen Fortschritten auf dieser Bahn, zwar die Durchsetzung der öffentlichen Gewalt mit sittlichem Gehalt zu hoher Vollendung gelangen, dagegen die Noth und ihre Anlässe niemals ganz beseitigt werden können, so enthält auch die höchste Reife des Staatswesens und des öffentlichen Kredits einen unaufgelösten Rest, in welchem die vertragsbrüchige Gewalt genöthigt wird zu triumphiren.

Was dann die andere Seite der Sache betrifft, — die Dauer des Staatswesens im Gegensatze zu den einzelnen Persönlichkeiten, welche in einem Staate leben, so ist es nicht allein die objektive Thatsache der Dauerhaftigkeit, sondern das Bewußtsein von derselben, auf dessen Entwicklung der öffentliche Kredit beruht. Es braucht lange Jahrhunderte, bis der Anblick unabläßiger Kämpfe um die Herrschaft dem Bewußtsein Platz macht, daß hier ein stetiger Zusammenhang durch die Zeit hindurch besteht, welcher über allem Wechsel der Herrschaft und des Lebens der einzelnen Mächtigen erhaben ist. Es braucht aber auch eine lange Entwicklung des Staatswesens, bis die jeweilig Herrschenden selber in ihrer Herrschaft ein Dauerndes anerkennen, welches die Verpflichtungen der

Digitized by Google

Vergangenheit übernimmt, wie sie neue Verpflichtungen an die Zukunft weitergiebt.

§ 496. Das Gewicht dieser beiden Momente erklärt es, warum ein privater Kredit im Einzelnen bereits zur Blüte entfaltet ist unter Bedingungen des Zeitalters und Volkes, wo der öffentliche Kredit noch in seiner Kindheit ist.

Das Moment der Gewalt ist das hemmende im Gegensatze zum privaten Kredit, bis es seinen Läuterungsprozeß durchgemacht hat; das Moment der Dauer, an sich das fördernde für den öffentlichen Kredit im Gegensatze zum privaten, kann diesen günstigen Einfluß noch nicht üben, weil es noch nicht zum Durchbruch gelangt ist.

Andererseits sind es lange Zeit nur Oasen des Kredits, die in den engen Kreisen des großen Handelsverkehrs liegen, während in der umliegenden Welt Betrug und Arglist des ungebändigten Naturmenschen die dürftigen Keime des Kredits immer wieder zu Schanden machen*).

Der erste Charakterzug der historischen Entwicklung des öffentlichen Kredits ist daher die Bedeutung, welche das Unterpfand für das Darlehen hat.

In den Anfängen muß das Unterpfand, gerade wie beim privaten Kredit, ganz und gar ein Faustpfand sein, damit gegen die Gewalt des Schuldners die Gewalt des Gläubigers sichergestellt sei. Der Fortschritt zeigt sich darin, daß die Objekte, welche zur Verpfändung dienen, nicht thatsächlich, sondern nur rechtlich in die Hand des Gläubigers gelegt werden; daß allmälig nur gewisse Einkünfte angewiesen werden, die dazu bestimmt sind, eine gewisse Schuld zu verzinsen oder zu tilgen. So lange der Gläubiger auch die Eintreibung dieser Einkünfte in Händen hat (Steuerpacht), liegt ein Pfandverhältniß vor, welches zwar loser ist als das Verhältniß des Faustpfandes, aber doch einen realen Boden hat.

*) Ueber die ritterlichen Ehrbegriffe, die auf der Höhe des Mittelalters gelten und lange noch nachwirken, giebt uns der Romancero del Cid einen lehrreichen Bericht. Das Ideal des spanischen Ritterthums, Don Rodrigo de Vivar, hat zur Reise in die Verbannung kein Geld; er lädt daher zwei Juden ein und bittet sie mit freundschaftlichen Liebkosungen um tausend Gulden. Zum Unterpfande, sagt er, gebe er ihnen zwei Kisten mit Silbergeräth, welches sie verkaufen dürfen, wenn es in Jahresfrist nicht eingelöst ist. Die Kisten sind geschlossen und enthalten — Sand. Voll Vertrauen leihen die Juden ihm das Doppelte. Die Moral will der Dichter dadurch zu ihrem Recht gelangen lassen, daß der Betrüger die „necesidad infame“ anklagt „á cuantos honrados fuerzas — á que por salir de ti — hagan mil cosas mal hechas.“ (Romancero del Cid, publicado por A. Keller. 1840, p. 174.)

Digitized by Google

Sobald die Eintreibung in Staatshänden liegt, entfernt sich die Sicherheit des Gläubigers von ihrem realen Boden und bahnt dadurch die Epoche des reifen Staatskredits an, in welcher von solcher Verpfändung nicht mehr die Rede ist. Die Verpflichtung des Staats und die verfügbare finanzielle Kraft desselben sind Bürgschaften, welche jedes Unterpfand ersetzen.

§ 497. Der zweite Charakterzug ist die Begrenzung der Frist, für welche das Darlehen gegeben wird.

Eine weite Bahn historischer Entwicklung zeigt sich hier, wenn wir beobachten, wie in den Anfängen, da die eigenthümliche Kraft des öffentlichen Kredits noch nicht hervorgetreten ist, ebenso wie bei dem Kredit der Privaten, die baldige Rückzahlung, nach Verlauf von einigen Monaten oder Jahren, Bedingung ist, weil die begründete Besorgniß des Gläubigers die Rückerstattung wünschen muß; wie dagegen bei hoher Entwicklung umgekehrt die Gläubiger es sind, welche die Rückzahlung ferne gerückt wünschen, weil die einstige Besorgniß ihren Grund verloren, die Sicherheit des öffentlichen Kredits so groß geworden, daß zeitliche Schranken in Widerspruch stehen zu der fortschreitenden Reife der finanziellen Kraft.

Auf dieser Bahn giebt es, wie immer, Zwischenglieder der Entwicklung: länger dauernde Darlehensverhältnisse, aber vermittelt durch Verpfändung von öffentlichem Vermögen oder von Steuereinkünften. Dann längere Tilgungsperioden ohne solch ein Unterpfand. Der Tilgungsplan als Folge des eigenen haushälterischen Entschlusses, an welchen sich der schuldende Staat gewöhnt, tritt statt der früheren Nöthigung durch die ungeduldigen Gläubiger ein. Die Tilgung wird endlich, nach beiderseitigem Einverständniß, ganz in das Unbestimmte gerückt.

In diesen Beziehungen treten, wie auf dem gesammten Gebiete des öffentlichen (und privaten) Kredits Störungen, zeitweilige Rückfälle ein, veranlaßt durch öffentliche Unruhen, Kriege u. dgl., aber nach kurzer Unterbrechung nimmt der Fortschritt seinen gewohnten Gang wieder auf. Eine Kriegsanleihe wird etwa aufgenommen unter Bedingungen, wie sie vor Menschenaltern in demselben Staate normale waren. Nach Verlauf weniger Jahre sind die Voraussetzungen derselben wieder überwunden. Aber durch das Ineinanderspielen von beidem entsteht gelegentlich ein Komplex von Anlehensbedingungen, welche gleichsam zwei Gesichter zeigen, das eine in die Vergangenheit, das andere in die Zukunft gekehrt (Tilgung bis zu einer gewissen Frist und nicht vor Ablauf einer gewissen Frist).

Digitized by Google

§ 498. Der dritte Charakterzug iſt in der Entwicklung der Anläſſe gelegen, welche zur Aufnahme der öffentlichen Schulden treiben.

Dieſes iſt der Punkt, in dem ſich der ältere Staatskredit ſo ſehr mit dem älteren Privatkredit berührt. Es iſt zunächſt ein Nothſtand, eine Verlegenheit, welche zum Schuldenmachen treibt. Nicht wie im modernen Staatsweſen, wenn es hier außerordentliche Umſtände ſind, die dazu veranlaſſen; denn dieſer Anlaß trifft ſtets mit dem Bewußtſein zuſammen, daß die ordentlichen Finanzkräfte auf die Dauer dem außerordentlichen Bedarf gewachſen ſind. Sondern in einem chroniſchen Zuſtande der Finanzklemme, wo die regelmäßigen Einkünfte niemals für den regelmäßigen Bedarf genügen, noch viel weniger für außerordentliche Fälle.

So kehrt im Staatskredit das gewohnte Verhältniß wieder, welches das ältere Darlehensweſen überhaupt zeigt — die Noth auf der einen Seite, der Wucher als objektive Thatſache oder als ſubjektive Vorſtellung auf der anderen Seite. Der Staat wird hiedurch theils in die Lage gebracht, die in den früheren Jahrhunderten gewohnten Verbote des Wuchers zu übertreten (zu deren Uebertretung zu verleiten), theils in die naheliegende Verſuchung geführt, ſeine überlegene Gewalt gegen die ſtrafwürdigen Wucherer zu richten.

Ein einigermaßen entwickeltes Staatsſchuldenweſen kann freilich unter ſolchen Bedingungen nicht beſtehen. Die italieniſchen Republiken, die deutſchen Städte des ſpäteren Mittelalters, die Niederlande im 17. Jahrhundert, England im 18., haben dieſelben längſt hinter ſich. Die relative Ordnung der Finanzen, der reichliche Zufluß der Darlehenskapitalien, die Gewöhnung an die Inſtitution des öffentlichen Kredits ſetzen die Vorſtellungen des Wuchers aus dem Gebiete des Staatsſchuldenweſens heraus. Es bleibt nur der Begriff und der Geſetzesbuchſtabe übrig, mit denen ſich die Scholaſtik der Rechtsgelahrtheit abzumühen hat, um zweierlei entgegengeſetzte Vorausſetzungen, das Zinsverbot und die Autorität der Staatsgewalt, mit einander in Einklang zu ſetzen.

Die Entwicklung zur Reife hin zeigt dann aber nicht blos die Harmonie zwiſchen Darlehensbedarf und Tilgungskraft des Staats, ſie führt auch eine Kategorie des Schuldenweſens herein, welche von Anfang an die Quelle erſchließt, aus welcher der Gegenwerth der Schuld ſich wiederherſtellt — den Produktivkredit des Staats, das Seitenſtück desjenigen Privatkredits, welcher aufs wirkſamſte die Wucherverbote theoretiſch und praktiſch niederſchlägt.

Digitized by Google

§ 499. Der vierte Charakterzug liegt in Zwang und Freiwilligkeit des öffentlichen Darlehens, liegt in den verschiedenen Stufen des geübten Zwanges.

Aeußerlich angesehen zeigt sich uns hier deshalb kein einheitliches Bild, weil an dem einen Ende der Entwicklung die Rücksichtslosigkeit des Zwanges mit der Dürftigkeit der Finanzmittel, an dem anderen Ende der fortschreitende Ersatz der freiwilligen Anleihen durch den Steuerzwang mit dem Ueberflusse der durch Darlehen verfügbaren Mittel zusammentrifft. Dort ist der Zwang die Folge der quantitativen Nothdurft, hier ist er die Folge einer qualitativen Umbildung der sittlichen Kräfte, auf welche der öffentliche Haushalt sich stützt.

Sehen wir aber von diesem anderen Ende der Entwicklung ab, welches auch für die reifsten Staatshaushaltungen der Gegenwart noch ein unerreichtes Ideal ist, dem man sich nur hie und da, in erhöhten Augenblicken des vaterländischen Bewußtseins, einigermaßen genähert hat (wie im Anfange des Jahrhunderts in Großbritannien), so zeigt uns die bisherige Entwicklung des Staatsschuldenwesens einen Fortschritt vom Zwange zur Freiwilligkeit, bei welchem man auf den Zwang in dem Grade verzichtet und gerne verzichtet, als er überflüssig wird bei den Bemühungen um Aufnahme von Schulden. Dieser Fortschritt erreicht einen höchsten Punkt dort, wo die Ergiebigkeit der freiwilligen Anleihen als ein süßes Gift wirkt, welches zur Anhäufung von Schulden verführt; er bildet den Gegensatz zu der Dürftigkeit der Erträge, welche im unentwickelten Staatshaushalte zur Anwendung des Zwanges führt und dennoch durch diesen nicht beseitigt wird.

Vergleicht man Preußen und Großbritannien im Anfange des 19. Jahrhunderts, so hat man den lehrreichen Gegensatz dieser beiden Stufen. Enorme Summen fließen freiwillig dem Staatskredit von Großbritannien zu unter mäßigen Bedingungen; Preußen findet auf dem Wege der freiwilligen Anleihe kaum ein Minimum der nothwendigen Finanzmittel, und die unvermeidliche Anwendung des Zwanges, welche bei der trübseligen Lage der Finanzen meist im Zwielichte von rückzuerstattender Anleihe und Kriegskontribution sich bewegt, ist niemals im Stande, den Bedarf zu decken. Dieser Zustand Preußens ist natürlich nicht blos eine Folge des mangelnden Wohlstands und der Erwerbsstörungen, welche der Krieg im Gefolge hat; es ist auch der Mangel irgend welches ergiebigen Staatskredits, der ja nicht auf die Kapitalien des eigenen Landes angewiesen ist.

In solchen Umständen greift der Staat, welcher das Recht und die Pflicht hat, um jeden Preis und mit allen verfügbaren Mitteln sich

Digitized by Google

zu behaupten, neben der nothgedrungenen Versäumniß seiner finanziellen Schuldigkeiten zu denjenigen Auskunftsmitteln, welche jederzeit in der Hand der Staatsgewalt liegen. Er nutzt das Hoheitsrecht der Münze aus, um mit seinem souveränen Zwange eine Form der Schuldaufnahme auszunutzen, welche unter diesen Verhältnissen die bereitesten Mittel liefert. Auch hier schafft die Entwicklung des öffentlichen Kredits und der öffentlichen Moral mehrere Stufen im Einzelnen. Die Ausprägung von minderwerthiger Münze, die Aufzwingung massenhafter Scheidemünze an Stelle der vollhaltigen Courantmünze, die Ausgabe von Papiergeld mit Zwangskurs als vollgültigem Zahlungsmittel neben dem Metallgelde rücken als auf einander folgende Stufen des preußischen Staats- und Kriegshaushalts in der kurzen Spanne von einem halben Jahrhundert an einander.

Jede dieser Stufen kann in sich selber zu schärferer Ausartung gelangen, je nach dem Stande der Finanzen und der finanziellen Moral. Es können Rückfälle eintreten auch auf einer relativ hohen Stufe der Entwicklung, deren Intensität durch die allgemeinen Staatszustände bestimmt wird. Man halte die Assignatenwirthschaft der französischen Revolutionszeit mit dem Zwangskurse der Bank von England zusammen; die erstere ein System der durch den Schrecken geleiteten Beraubung, der andere eine (vielleicht vermeidliche, aber) durch die finanzielle Ordnung und den Staatskredit wesentlich gemilderte Abnormität des Geldwesens, welche dem Aufschwunge des Volkswohlstandes nicht im Wege stand.

§ 500. Der fünfte Charakterzug der Entwicklung des Staatsschuldenwesens liegt in der Anwendung und Ausscheidung der „Würze", welche man in hazardartigen Zuthaten findet, um die Staatsanleihen schmackhaft zu machen für den Gaumen der Staatsgläubigerschaft.

Schon Adam Smith hat auf den Unterschied Englands und Frankreichs hingewiesen, um an Beispielen seines Zeitalters zu zeigen, daß der produktive Charakter der Volkswirthschaft, das Vorwalten des nüchternen kaufmännischen Geistes denjenigen Formen der Staatsschulden günstig ist, welche dem Kapital Dauer versprechen, im Gegensatze zu den gleichsam auf den volkswirthschaftlichen Dilettantismus berechneten Formen der Leibrenten, Tontinen, Lotterien, Prämienanleihen u. dgl.

Auch diejenigen, welche (mit einem nach meiner Ueberzeugung zu weit gehenden Realismus) über das Wünschenswerthe der Entwicklung, in der Richtung einer fortschreitenden Ausscheidung jener Würze, abweichende Ansichten vertreten, können die historische Thatsache nicht

Digitized by Google

leugnen, daß mit großer Uebereinstimmung der verschiedenen Länder der Staatskredit bei seiner Entwicklung zur Reife mehr und mehr die Beimischung jenes lotterieartigen Elementes ausstößt. Es liegt darin die Anerkennung des Grundsatzes, daß unter dem Drucke eines spröden Kredits und der daraus folgenden harten Anlehensbedingungen der Staat solche bedenklichen Finanzmittel nicht verschmäht, um den Kredit geschmeidiger, die Bedingungen des Darlehens leichter zu machen. Sobald er aber zu der Lage emporwächst, wo der Kredit dieser Anlockungsmittel nicht mehr bedarf, das Kapital zu mäßigen Zinsen ihm reichlich zufließt, wirft er dieselben fort, als unwürdig der Gegenwart und als unrühmliche Erinnerung an die Vergangenheit.

In Großbritannien treten Mittel dieser Art zurück um die Mitte des 18. Jahrhunderts, in Preußen und Deutschland erst um die Mitte des 19. Jahrhunderts. In Rußland stehen sie heute noch in Blüte. Die zentralamerikanischen Republiken aber, welche (nach dem Worte eines englischen Parlamentsausschusses) „von Staaten nur den Namen haben", dürfen einen finanziellen Erfolg verzeichnen, wenn sie es selbst mit solchen Mitteln dahin bringen, ein auf längere Jahre hinaus reichendes Darlehen zu erhalten.

Daß in dem Leibrentengeschäft des Staats, neben dem hazardartigen Element und dem daraus gezogenen Reizmittel für den Kredit, eine ernsthafte Aufgabe des Lebensversicherungswesens eingeschlossen war, ist den Holländern des 18. Jahrhunderts bereits zum Bewußtsein gekommen, auch schon — wie wir wissen — der uns heute sehr modern klingende Gesichtspunkt, daß es sich, unabhängig von dem finanziellen Grunde, im Interesse der Versicherung sehr wohl für den Staat zieme, diese Aufgabe in die Hand zu nehmen, besser als für private Unternehmungen. Indessen zunächst stehen wir noch in derjenigen Phase der Geschichte, in welcher die privaten Unternehmungen die Anerkennung ihrer Leistungen genießen, die an die Stelle jener embryonischen Anfänge im Schooße des Staatsschuldenwesens getreten sind, und nur der zwar große, aber eigenthümlich bedingte Kreis der arbeitenden Klassen hat neuerdings den Staat veranlaßt, mit öffentlichen Institutionen in diese Aufgabe einzugreifen.

§ 501. Wie der gesunde Körper nicht der Medizin bedarf, so auch nicht des Arztes. Je schwächer, unentwickelter der Staatskredit ist, um so mehr bedarf er, neben jenen Reizmitteln, der Aerzte, welche sie ihm reichen.

Digitized by Google

In den Organen der Kreditvermittlung also liegt der sechste Charakterzug, an welchem man die Stufe des öffentlichen Kredits erkennt. Insbesondere zeigt uns die neuere Stufe des Kapitalreichthums und des internationalen Kapitalmarktes, wie an dem Gegensatze der objektiv vorhandenen Kapitalmassen einerseits, der schwierigen Kreditverhältnisse darlehensbedürftiger Staaten andererseits sich Organe mit abnormer Fettbildung entwickelt haben, die bei fortschreitender Reife des Staatskredits zum großen Vortheil des Staatsorganismus ausgeschieden sind.

Die Baring, Hope, Rothschild sind solche Organe. Der enorme Maklerlohn, welcher in den von ihnen angehäuften Reichthümern zu Tage liegt, ist das Kennzeichen des unreifen Zustandes an dem er erworben ist. Sie haben ihn erhalten für die Einsetzung des eigenen Kredits an der Stelle, wo der öffentliche Kredit des darlehensbedürftigen Staats Lücken läßt; es ist also der private Kredit, welcher dem öffentlichen Kredit überlegen ist und schon daran die Unreife des letzteren beweist.

Den weitesten Spielraum hat dieser Gegensatz, wenn der darlehensuchende Staat, wie seit dem Mittelalter üblich, die Grenzen des eigenen Landes überschreitet und dasjenige Land aufsucht, welches ihm in Kapitalreichthum und Kreditwesen voran ist. Dieses aber ist eine Erscheinung, welche ebenso typisch wiederkehrt wie der relative Abstand der Kulturhöhe verschiedener Staaten und Völker.

Der einzelne Staat gelangt am Ende zu einer Höhe des Kredits und des Kapitalreichthums, auf welcher die einfachsten Organe genügen, um seinen Darlehensbedarf zu billigen Bedingungen zu befriedigen. Die Gesamtheit der Staaten unter einander zeigt auf unabsehbare Zeit hin Verschiedenheiten, welche einen Austausch von Kapitalmangel und Kapitalüberfluß wünschenswerth oder nothwendig machen. Für diesen Austausch sind die Vermittler in jenen Organen des unreifen Staatskredits gegeben. Und je größer der Abstand in geographischer, kultureller, finanzieller Beziehung, um so unentbehrlicher sind sie.

Das Kennzeichen des Abstandes liegt für den Kapitalienverkehr in der Höhe des Zinsfußes. Wie der hohe Preis des Kornes das wohlfeile Korn eines anderen Landes anzieht und zur Ueberwindung der Transportkosten veranlaßt, so treibt der hohe Zinsfuß in das kapitalbedürftige Land den Ueberfluß des kapitalreichen Landes, welches niedrigeren Zinsfuß hat. Das Interesse des ausführenden und des einführenden Landes reicht sich hier ebenso die Hand, wie bei dem sonstigen Handelsverkehr verschiedener Länder und Landestheile. Der Unterschied besteht nur darin, daß bei dem Waarenaustausch nichts anderes zu über-

Digitized by Google

winden ist als die Entfernung im Raume, bei dem Kapitalienaustausch dagegen das Moment der Entfernung einen verwickelteren Charakter hat, der nicht nur auf der äußeren Thatsache des räumlichen Abstandes beruht, sondern auch auf subjektiven Vorstellungen einerseits, objektiven Kulturthatsachen andererseits, welche bei gleicher räumlicher Entfernung sehr verschiedenartig sein mögen. Die räumliche Entfernung der Vereinigten Staaten Amerikas von Europa ist viel größer als die Entfernung Aegyptens; ihr Kapitalbedarf aber, welchem Europa während des Sezessionskrieges zu Hülfe kam, traf mit Kulturbedingungen zusammen, die sie Europa viel näher rückten, mit Kulturbedingungen, die in der Gegenwart bereits die Vereinigten Staaten befähigen, Kapitaldarlehen für europäische Staaten zu vermitteln.

Es folgt aus dem geschichtlichen Wesen der Volkswirthschaft, daß dieser Austausch, wie jeder andere internationale Verkehr, sich im Flusse beständiger Wandlungen befindet. Noch zu Ende des 18. Jahrhunderts strömte holländisches Kapital in die englischen Staatsanleihen; seit dem 19. Jahrhundert geht englisches Kapital in die Darlehen aller anderen Länder. Das einst kapitalarme Preußen, wie wir es noch nach den Befreiungskriegen kennen, hat in neuester Zeit umfangreiche Kapitalien in russischen Staatsanleihen angelegt.

Wie der Krieg überhaupt eine Volkswirthschaft zeitweilig zurückwirft in der Entwicklung, so zeigt er auch an diesem Punkte die Symptome einer zurückliegenden Stufe. Bei dem großen Darlehensbedarf der französischen Republik zur Bezahlung der Kriegsentschädigung u. s. w. in den Jahren 1871—72 fiel der französische Staat auf die bereits überwundene Stufe zurück, die Vermittlung des englischen Marktes anzurufen, und neben Kapitalien des Auslandes waren es namentlich die französischen Kapitalien, die so lange im Auslande angelegt waren, welche jetzt unter dem Anreiz des gesteigerten Zinsfußes in die französischen Anleihen zurückströmten.

§ 502. Wenn nun die *Geschichte* in irgend einer Richtung unseres wissenschaftlichen Interesses uns die Freundlichkeit erweist, in dem *Anblick der Gegenwart* das vielgestaltige Bild ihrer *Entwicklungsphasen* zu zeigen, so ist es auf dem Gebiete des öffentlichen Kredits.

Wir haben in der That an den Zuständen der heutigen Staatenwelt die ganze reiche Mannigfaltigkeit alles dessen, was unter jedem der hier dargelegten charakteristischen Gesichtspunkte überhaupt in der Geschichte dagewesen ist.

Digitized by Google

Wir suchen die rohen Anfänge — und wir finden sie, wenn wir in jene vulkanischen Staatenbildungen hineinblicken, die, durch europäische Anregungen stark beeinflußt, zunächst als ein Zerrbild eines Kulturstaates erscheinen, bei welchen es für die Objektivität historischer Betrachtung doch Pflicht ist, dem rohen Keime das ferne Ziel nicht abzusprechen.

Beispiele für solche Anfänge sind durch die parlamentarische Untersuchung über die „Auswärtigen Anleihen" (1875) in den Staaten des spanischen Amerika — Honduras, Santo Domingo, Costa Rica, Paraguay — der öffentlichen Aufmerksamkeit nahe gerückt worden. Honduras war seit der Auflösung der Union von Zentralamerika seinen Antheil an einem gemeinsamen Anlehen, das 1825 in London und Paris kontrahirt war zur Höhe von 163000 Pfd. Sterl., in Höhe des sechsten Theils schuldig, hatte aber bis 1867 keinerlei Zahlung, weder an Kapital noch an Zinsen, darauf geleistet. Gleichwohl betrat dieser Staat im Jahre 1867 den englischen Markt, um (theils zur Abzahlung der alten Schuld, theils zum angeblichen Bau einer Eisenbahn) eine Million Pfd. Sterl. aufzunehmen! Diplomatische Vertreter vermitteln, welche nur durch das Gesandtenrecht sich dem Gefängniß entziehen können oder schon im Gefängniß gewesen sind. Bankhäuser von London und Paris leihen ihre Hand zum Schaden ihres Kredits und ihres Rufes. Alle Domänen und Forsten des Staates Honduras werden verpfändet; die Rückzahlung soll binnen fünfzehn Jahren erfolgen, der Zins 12 Proz. betragen. Mit den bedenklichsten Mitteln wird für die Anleihe an der Börse von London um das Kapital des Publikums geworben. Unter ähnlichen Bedingungen wird 1870 eine Anleihe von 2½ Mill. Pfd. Sterl. aufgenommen. Nur so lange als es darauf ankam, die Anleihen unterzubringen, wurden die Bedingungen des Vertrags eingehalten. Abermals im Jahre 1872 wird eine Anleihe versucht, welche mißlingt. Der Kurs fällt im Juni 1872 von 72 auf 44, im Juli 1875 auf 6 Proz. Schon im letztern Zeitpunkte war Honduras an Zinsen 1¼ Mill. Pfd. Sterl. schuldig, an Kapital gegen 5½ Mill. Pfd. Sterl. Aehnlich die Republiken Santo Domingo, Costa Rica, Paraguay*).

Eine ganze Klinik aller pathologischen Erscheinungen des primitiven Staatskredits liegt hier vor unseren Augen. Was uns die Geschichte der zivilisirten Staaten Europas vor einem Jahrhundert, etwa in Preußen, zeigt, hier ist alles ins Enorme gesteigert. Finanznoth, Täuschung, Wortbruch, die für die Gläubiger in ein hoffnungsloses Nichts verlaufen.

*) Vgl. Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, Bd. 32, Jahrgang 1876, S. 410—447.

Digitized by Google

Oder wo anders als in der Schreckenszeit der französischen Revolution finden wir heute ein Geldwesen, welches wie das der Negerrepublik Haïti*) seine Papierdollars bis zur Entwerthung des 6500fachen herabbringt?

Historische Zwischenstufen zwischen diesen Anfängen des Staatskredits und der Höhe, die wir im heutigen Großbritannien, dann Deutschland und Frankreich kennen, zeigen sich uns in den Staaten, die geographisch und kulturell in der Mitte zwischen Europa und Asien liegen. Dieselben stellen uns vor die Augen, was in Mittel- und Westeuropa vor einem oder mehreren Jahrhunderten die damals erreichte Stufe war.

III. Die Entwicklung des Staatskredits im Spiegel der Theorie.

§ 503. Es ist der Beruf jeder Wissenschaft vom öffentlichen Leben mehr zu sein als ein Spiegelbild der Thatsachen. Aber es ist das Erbtheil jeder jungen Wissenschaft, daß sie zunächst nicht weit darüber hinauskommt.

Das Zeitalter, in welchem die Finanzwissenschaft und Nationalökonomie als neue Wissenschaft auftritt, giebt das Abbild seiner Thatsachen auch in der Theorie des Staatskredits. Und die Thatsachen sind es, welche einer erweiterten Theorie Bahn brechen, nicht die Theorie, welche die Thatsachen vorbereitet. Es geht auf diesem Gebiete ähnlich und im Zusammenhange ähnlicher Anläße wie bei der Entwicklung der Einkommensteuer. Die Anstrengungen des englischen Staats im Kampfe gegen die französische Revolution führen beide Finanzmittel auf eine Höhe, hinter welcher die Theorie des Ad. Smith zu ihrer Beschämung zurückbleibt.

Selbst ein Geist wie Montesquieu, dessen weiterer historischer und politischer Blick über den Gesichtskreis so vieler Denker des 18. Jahrhunderts hinausreicht, nimmt zu den Staatsschulden eine wesentlich ablehnende Stellung ein**). Sein immer auf die Vergleichung verschiedener Staaten und Völker gerichtetes Auge erkennt wohl die günstigen Bedingungen eines Staatswesens, wie sie dem englischen schon zu seiner Zeit eigen waren im Vorzuge vor anderen Staaten. Aber indem er die mannigfaltigen Nachtheile der Staatsschulden aufzählt und darunter

*) Sir Spenser St. John, Hayti or the Black republic. 2. edit. 1889, p. 388.
**) Esprit des Lois (1748), livre XXII, ch. 17. 18.

Digitized by Google

einige, die bis zur Stunde betont zu werden pflegen*), verräth er mit keinem Worte, daß es Umstände im Staatshaushalt giebt, welche zur Aufnahme von Schulden drängen**).

Wenden wir uns zu den Autoritäten der Finanzwissenschaft und Nationalökonomie, so fehlt es seit dem Anbrechen der wissenschaftlichen Epoche keineswegs an eingehender Behandlung des öffentlichen Kredits. In England mußte um die Mitte des 18. Jahrhunderts die thatsächliche Bedeutung der Staatsschulden auch die Theoretiker veranlassen, sich näher damit zu befassen. So ist es denn nicht nur Adam Smith (1776), sondern noch viel mehr dessen Vorläufer Sir James Steuart (1767), welcher einen erheblichen Theil seines umfangreichen Werkes dieser Seite des Finanzwesens widmet***).

Das halbe Jahrhundert, welches diesen Schriftsteller von Charles Davenant trennt, zeigt den Niederschlag seiner Erlebnisse in Steuarts Schriften. Davenant, der Zeitgenosse der mühseligen Anstrengungen, welche das neue Regime um die Wende des 17. zum 18. Jahrhundert macht, den Staatskredit zu Hülfe zu ziehen, hat einen grundsätzlichen Widerwillen gegen Staatsschulden. Er behauptet, England werde wirthschaftlich nicht eher aufblühen können, als bis der größte Theil der Staatsschuld getilgt worden. Ein schlechter Prophet — da die wachsende Blüte Englands während des folgenden Jahrhunderts vielmehr von der mächtigen Zunahme der Staatsschuld begleitet war, der gegenüber die Summe, die Davenant im Auge hatte, ein kleiner Anfang war.

Anders Steuart. Er giebt bereits eine Definition des öffentlichen Kredits, welche den wesentlichen Zug des öffentlichen im Gegensatze zu dem privaten Kredit betont. Der öffentliche Kredit sei das Vertrauen zu einer öffentlichen Körperschaft, welche Geld borgt unter der Bedingung, daß das Kapital nicht zurückgefordert werden darf, sondern nur eine jährliche Zahlung dafür stattfinde, entweder als Zins oder als Tilgungsquote.

Steuart wendet sich mit dieser Auffassung gegen Davenant, welchen er für den sachkundigsten Mann des Zeitalters hält, in dem er gelebt, welcher aber gerade die entgegengesetzte Ansicht vertreten, daß nämlich

*) On ôte les revenus véritables de l'État à ceux qui ont de l'activité et de l'industrie, pour les transporter aux gens oisifs.

**) Voilà les inconvénients; je n'en connais point les avantages.

***) Inquiry into the principles of political economy. Mir liegt die französische Uebersetzung (Paris, 1790, 5 tomes) vor; hier findet sich der Abschnitt „du crédit public" (livre IV, 4. partie) im 5. Bande, S. 1—241, und nimmt fast ebenso viel Raum in Anspruch wie die Steuerlehre (livre V, p. 242—569).

Digitized by Google

— wie bei einem Privaten — die Schuld des Staats am besten binnen Jahresfrist wieder getilgt würde; denn man habe damals die Nation wie einen einzelnen Privatmann angesehen und die Aufnahme von Schulden verabscheut.

Steuarts Verständniß für die neue Erscheinung dringt noch tiefer ein, wenn er darin einen Fortschritt der nationalen Machtelemente sieht, dessen jeder Staat theilhaftig werden müsse, welcher in dem Kampfe um die Macht sich behaupten wolle. Wenn ein Staat, meint Steuart, eine neue Einrichtung vornimmt, durch die er mehr Geld erhält als zuvor, dann sind die andern Staaten gezwungen, dieselbe Methode anzuwenden. Eine Wahrheit, welche auch heutzutage so vieles erklärt im Gebiete des europäischen Staatsschuldenwesens und der Machtentfaltung und welche nach der andern Seite hin, im Gegensatze zu übertriebenen Befürchtungen für den Volkswohlstand und die Finanzen der einzelnen Staaten, die Lehre enthält, daß die finanziellen Anstrengungen und deren Fortschritte die elastische Voraussetzung, nicht die Folge der Machtentfaltung sind.

Ja, Steuart besitzt Davenant gegenüber so viel historischen Sinn, des älteren Schriftstellers Anschauungen aus den Bedingungen des damaligen Volks- und Staatshaushalts zu erklären. Aus einem eingehenden Vergleiche des französischen Staatskredits mit dem englischen entnimmt er, daß Frankreich die Stufe Englands noch nicht erreicht hat.

Zeigt sich also bei Steuart ein treues Abbild von dem glänzenden Aufschwung des englischen Staatskredits um die Mitte des 18. Jahrhunderts, so enthält seine Erörterung auf der andern Seite auch die erkennbaren Spuren der Neuheit und Unsicherheit dieser finanziellen Institution. Die Gefahren, mit denen er die Staatsschuld offenbar auf dem eigenen Boden seines Vaterlandes umgeben sieht, die Vorsichtsmaaßregeln, welche er gegen den Bankerott oder die Repudiation der Schuld ins Auge faßt, zeigen die Schranken seiner überwiegend günstigen Ansicht derselben.

§ 504. Die verschiedenartige Ansicht des Staatswesens und seiner Aufgaben, mit welcher Adam Smith den Staatshaushalt erörtert, ist wohl als der Grund anzusehen, warum dieser zum Staatsschuldenwesen eine so viel ablehnendere Stellung als sein Vorgänger Steuart einnimmt.

Der kritisch-negative Standpunkt, von welchem aus Smith überhaupt das Verhalten der Regierungen und Fürsten als verschwenderisch, thöricht, anmaaßend u. s. w. zu bezeichnen liebt, konnte ihn für die Beur-

Digitized by Google

theilung des Staatsschuldenwesens und seines üppigen Aufschwungs nicht günstig disponiren. Die radikale Auffassungsweise der Kriege und ihrer Veranlassungen muß eine radikale Auffassung der dazu nothwendigen Finanzmittel zur Folge haben.

Smith und seine Schule werfen hiedurch ein eigenthümliches theoretisches Moment in die Ansicht vom Staatskredit — indessen nicht ein solches, welchem es beschieden ist, die Thatsachen zu meistern, sondern das Gegentheil — die Thatsachen gehen darüber hinweg.

Der Mangel an Sparsamkeit in Friedenszeiten, meint Smith, legt die Nöthigung auf, Schulden zu machen in Kriegszeiten*). Wenn der Krieg kommt, ist kein Geld im Staatsschatze. Er rühmt die beiden preußischen Könige (Friedrich den Großen und seinen Vater) als die beiden einzigen unter den größeren Fürsten Europas, welche seit dem Tode Heinrichs IV. von Frankreich einen beträchtlichen Staatsschatz angesammelt haben. Die Sparsamkeit, welche dazu erforderlich, sei abhanden gekommen durch den Luxus und die Genußsucht, die in Folge der industriellen und kommerziellen Entwicklung sich sonst allenthalben ausgebreitet habe. Die italienischen Republiken, die Vereinigten Provinzen der Niederlande seien in Schulden wie die Monarchien. Nur der Kanton Bern habe einen Staatsschatz. Denn der Geschmack für Pracht und Luxus herrsche ebenso in dem Senate einer kleinen Republik wie an dem verschwenderischen Hofe des größten Königs.

Wie nun die Blüte von Industrie und Handel die Ansammlung eines Staatsschatzes verhindert, so befördert sie den Ueberfluß an Geschäftsleuten, welche eine Menge eigenen und fremden Kapitals der Regierung darleihen können. Das bedeutet aber die Abziehung des Kapitals von der Beschäftigung produktiver Arbeiter zum Unterhalte unproduktiver Arbeiter. Die Beruhigung, daß die Zahlung des Schuldzinses nur in die linke Hand lege, was aus der rechten Hand**) kommt, sei ein Sophismus des Merkantilsystems, welcher obenein voraussetze, die Gläubiger seien alle im Inlande, was in England nicht zutreffe,

*) Wealth of Nations, book V, chap. 3 (edit. Playfair, 1805, III, 417).

**) Derjenige, welcher diesen Sophismus in der Zeit vor Smith ausgesprochen hat, ist Jean François Mélon, Sekretär von John Law, in seinem „Essai politique sur le commerce“ (1734; 2. édit. 1736), der wieder abgedruckt ist in „Économistes financiers du XVIIIe siècle“ par E. Daire (Paris, 1843, p. 707—835). Hier heißt es: „Les dettes d'un État sont des dettes de la main droite à la main gauche, dont le corps ne se trouvera point affaibli, s'il a la quantité d'aliments nécessaire et s'il sait les distribuer.“ (p. 802). Auch Voltaire sagt einmal: „Un État, qui ne doit qu'à lui-même, ne s'appauvrit pas, et ses dettes même sont un encouragement pour l'industrie.“

Digitized by Google

da die Niederländer und verschiedene andere Nationen einen sehr beträchtlichen Theil an dessen Fonds haben. Indessen auch wenn die ganze englische Schuld ausschließlich den Einwohnern des Landes geschuldet würde, so „würde sie darum nicht weniger verderblich sein". Die Hinwegnahme des größeren Theils des Einkommens von Land und Kapital aus den Händen der Besitzer, zur Bereicherung der unproduktiven Klasse der Staatsgläubiger, muß auf die Länge zur Vernachlässigung des Landes und zur Vergeudung oder Auswanderung des Kapitals führen.

Und die Geschichte beweise es. Genua, Venedig, die Niederlande sind durch ihre Schulden erschöpft worden. Sollte in Großbritannien allein das Schuldenwesen, welches Erschöpfung oder Vernichtung in jedes andere Land gebracht hat, sich als ganz unschädlich erweisen?

Wie sehr Adam Smith mit seiner Beurtheilung des Staatskredits in den Vorstellungen einer rückwärts liegenden Periode steckte, geht daraus hervor, daß er, theilweise selbst in den Worten, mit seinem älteren Freunde David Hume übereinstimmt. Dieser hat bereits 1752 in seinem Aufsatze über den „Staatskredit" eine überaus ablehnende Kritik gegen die Staatsschulden gerichtet. Es wird kaum unvorsichtiger sein*), hatte Hume geschrieben, einem verschwenderischen Sohne Kredit bei allen Bankleuten in London auszumachen, als einen Staatsmann zu berechtigen, daß er solchergestalt Wechsel auf die Nachkommenschaft ziehen dürfe. Hume bereits hatte bemerkt, daß die Auflagen, welche erhoben werden, um die Zinsen der Schulden zu bezahlen, entweder den Preis der Arbeit erhöhen, oder die Klasse der Arbeiter bedrücken müssen; daß die Nationalschuld dem unthätigen und unnützen Leben großen Vorschub leistet, da der größte Theil derselben immer in den Händen müßiger Leute sei. Er bereits hatte gegen den Sophismus von der rechten und der linken Hand die soziale Scheidung hervorgehoben, welche dieses bestechende Bild verändere. Er hatte schon die seltsame Sorglosigkeit angeklagt, mit welcher in allen Klassen die wachsende Staatsschuld betrachtet werde, und hatte die starken Worte gebraucht: entweder die Nation muß die Staatsschulden vernichten, oder die Staatsschulden werden die Nation vernichten**).

---

*) David Hume's politische Versuche, von Neuem aus dem Englischen übersetzt, 1800, S. 167. 173. 174. 182.

**) Eine ähnliche Ansicht wie Smith und Hume vertritt der dritte in diesem Kreise der schottischen Gelehrten, Adam Ferguson. In dem Kapitel über „nationale Vergeudung" (national waste, part V sect. 5, Essay on the History of civil Society, 1767. 7. edit. 1814, p. 391) sagt er: „die Staaten haben sich bemüht, durch Verpfändung ihres Kredits die Wagnisse zu verdecken, auf die sie sich eingelassen; sie

Digitized by Google

§ 505. Die Antwort auf Ad. Smith's Frage und Hume's Prophezeiung, aber nicht diejenige, welche Ad. Smith und Hume erwarteten, haben ein Menschenalter später die Thatsachen gegeben. Derjenige englische Finanzschriftsteller, welcher in diesem folgenden Menschenalter lebte und an den öffentlichen Geschäften als Mitglied des Parlaments unmittelbaren Antheil nahm, Sir John Sinclair, ist daher der Vertreter einer entschiedenen Fortbildung der Ansichten vom Staatskredit über Ad. Smith hinaus.

Zunächst ist er es, welcher vom Standpunkte der neuen Kreditwirthschaft die Zweckmäßigkeit des von Ad. Smith gepriesenen Staatsschatzes verwirft. Bei minder entwickeltem Staatskredit, meint er*), mag ein Staatsschatz vielleicht nothwendig sein wegen der Schwierigkeit, mit der jede beträchtliche Summe in kritischen Zeiten aufgebracht wird. Aber davon abgesehen, ist es vortheilhafter, den Ueberschuß des Volkseinkommens in Werken von öffentlichem Nutzen, ja selbst im Bau nutzloser Pyramiden (wie in Aegypten) anzulegen, als in einem Schatze, der todt daliegt ohne Zinsen und ohne Umlauf.

Er geht damit, wie die Erfahrung des neuesten Zeitalters bewiesen hat, in der Beurtheilung der Leistungen des öffentlichen Kredits über das Maaß des Erreichbaren bereits hinaus. Und in der Polemik gegen David Hume hat das folgende Jahrhundert dem älteren Schriftsteller, nicht ihm Recht gegeben (vgl. oben § 169). Denn Hume**) sagt in

---

haben in den Anleihen eine gelegentliche Aushülfe gefunden und große Pläne zur Ausführung gebracht, ohne den Gang der wirthschaftlichen Thätigkeit zu unterbrechen; sie haben künftigen Generationen die Verantwortlichkeit zugeschoben mit dem plausibeln Grund, daß die Früchte der Schulden zugleich der Zukunft zu gute kommen. Das scheint gerecht; auch wächst die Last nur allmälig an, und wenn die Nation darunter einstmals zusammenbrechen muß, so hofft doch jeder Minister, daß es bei seinen Lebzeiten noch hält.

Ferner gehört Benjamin Franklin (Richard Hildebrand, Jahrbücher für Nationalökonomie 1863, 648) noch zu denen, welche keinen Unterschied zwischen privatem und öffentlichem Kredit anerkennen wollen.

Dagegen ist es bemerkenswerth, daß der Philosoph Berkeley, der Zeitgenosse Davenants (The Querist, 1735, Nr. 233. 234) bereits eine ähnliche Ansicht des englischen Staatskredits vertritt, wie nachmals Sinclair und Pinto. Er sieht darin den Hauptvortheil, welchen England vor Frankreich und allen anderen Staaten Europas voraus hat; man sollte daher alle Maaßregeln ängstlich vermeiden, welche diesen Kredit vermindern könnten. (Vgl. Sinclair, History of the public revenue, I, 355.)

*) The History of the public revenue of the British Empire, 3. edition, vol. I (1803), p. 332. (1. edition 1785).

**) Essays, vol. I, p. 365. (1752). Deutsche Uebersetzung, 1800, S. 166, wo die obigen Worte etwas anders lauten.

Digitized by Google

Worten, die heute geschrieben sein könnten, daß „die Oeffnung eines solchen Staatsschatzes bei Ausbruch eines Krieges einen ungewöhnlichen Zufluß von Gold und Silber hervorbringt, als eine zeitweilige Ermuthigung des Wirthschaftslebens dient und in gewissem Grade die mit einem Kriege unvermeidlich verbundene Erschütterung des Vertrauens wieder gutmacht".

Desto mehr hat Sinclair's Optimismus Recht behalten, wenn er gegen Hume und Smith das Staatsschuldenwesen finanziell als ein nothwendiges Hülfsmittel, volkswirthschaftlich als ein Symptom von wachsendem Wohlstand und Vertrauen ansah. Für den aufmerksamen Betrachter, sagt er*), ist es kaum möglich, die wohlthätigen Folgen des öffentlichen Kredits bei Führung eines gerechten und nothwendigen Krieges zu leugnen. Der Kredit sei der Hauptvortheil Englands gegen Frankreich und gegen alle andern Staaten Europas, er sei eine Goldmine für England. Wenn ein Staat ohne Schwierigkeiten große Summen Geldes aufbringen könne, vermag er die größten Anstrengungen zu machen mit der höchsten Wahrscheinlichkeit des Erfolges.

Die Schranke, welche das Zeitalter Sinclair's der Lobpreisung des Staatskredits setzt, liegt in dem Dogma von einem unantastbaren Tilgungsfonds (sinking fund). Er empfiehlt — ganz im Sinne des entwickelten Staatskredits — die Form perpetuirlicher Renten mit der Freiheit für den Staat, nach 5—7 Jahren die Rente zu reduziren oder das Kapital zurückzuzahlen, weil bei fortschreitendem Wohlstande bekanntlich der Zinsfuß beständig herabgehe. Aber unentbehrlich ist für die Behauptung des Kredits ein Sinking-Fund**), der einer unabhängigen Staatsbehörde anvertraut ist, die ihrerseits ganz getrennt ist von der Anlehen aufnehmenden Behörde. Derselbe sollte fundirt werden auf eine große, solide und ergiebige Steuer, die im Verhältnisse zu dem Reichthum und den Schulden der Nation steht. Dazu eignete sich vorzugsweise eine Erbschaftssteuer von wenigstens der Hälfte jedes Jahreseinkommens aus Vermögen. Darüber hinaus sollte man mit allen Mitteln vermögende Personen, die keine nahen Verwandten haben, veranlassen, ihr Vermögen dem Staate zu vermachen; „die Wirkungen einer solchen Maaßregel, zumal in wohlhabenden und handeltreibenden Nationen, würden fast unglaublich sein."

---

*) History of the public revenue, vol. I, p. 354.

**) vol. I, p. 377—378.

Digitized by Google

§ 506. Schon vor Sinclair tritt in dem anonymen, aber bekannten Verfasser des „Traité de la Circulation et du Crédit“*), dem Holländer Pinto, ein Schriftsteller auf, welcher die Wunder des holländischen und englischen Staatskredits jener Zeit literarisch widerspiegelt.

Wir haben hier den praktischen Börsenmann des 18. Jahrhunderts. Seine ökonomische Denkweise verräth die Erlebnisse und Eindrücke des großen Geldmarktes. Seine, vorzugsweise gegen die Physiokraten gerichtete Polemik ist an solchen Punkten glücklich, wo die Lebenserfahrung gegen abstrakte Reformgedanken kämpft, wie er denn einer der entschiedensten und beredtesten Gegner des „impôt unique“ ist**). Seine Polemik ist aber minder glücklich und zeigt, an einem für so viele andere Beispiele, die Schranken der praktischen Geschäftslogik, wenn es sich um das Verständniß tiefer liegender Grundfragen handelt. Der weite Abstand, in dem sich Pinto's Erörterungen über Geld, Zirkulation u. s. w. gegen die edle Klarheit von Turgot's um wenige Jahre voraufgehendem Werke (Réflexions sur la formation et distribution des richesses, 1769) befinden, erklärt auch die in der späteren Literatur oftmals erwähnten Uebertreibungen Pinto's, mit welchen er die Bedeutung des öffentlichen Kredits auseinandersetzt.

In der That theils sind diese Uebertreibungen als nichts anderes zu betrachten denn als der Reflex der thatsächlichen Erscheinungen im Kopfe eines wissenschaftlich nicht geschulten Mannes; theils sind sie im Zusammenhange des ganzen Werkes zu verstehen, welches beweist, daß ein scharfsinniger Geschäftsmann nicht leicht etwas so Unsinniges behauptet, wie es Pinto meist untergeschoben ist. Seine Schrift ist im Wesentlichen ein Loblied auf die englische Staatsschuld, deren Bedingungen, Voraussetzungen, Schranken er mit sicherem Blicke durchschaut, deren Ueberlegenheit gegen andere Staaten, namentlich Frankreich, aus diesen Bedingungen nachzuweisen er sich zur Aufgabe macht.

Pinto thut die gewagte Aeußerung, daß die öffentlichen Fonds Kapitalien werden ganz wie ein Grundstück und ein Gebäude; sie bringen Zinsen, ohne Reparatur oder Bebauungskosten zu fordern***). Er sagt an einer andern Stelle†): bei jedem Anlehen kreirt die Regierung von

*) Par l'auteur de l'essai sur le luxe etc. Amsterdam, chez Marc Michel Rey, 1771.

**) Er wendet sich namentlich gegen den Marquis de Mirabeau p. 129 ff., 149 ff., 157, 162 ff., 186, 200, 203 ff., 207 ff., 214–219.

***) Les fonds publics deviennent des biens fonds, tout comme une terre et une maison; ils portent intérêt sans exiger ni réparation ni culture, p. 148.

†) p. 44.

Digitized by Google

England, indem sie einen Theil der Steuern als Unterpfand für die Schuldzinsen abtritt, ein künstliches und neues Kapital, welches vorher nicht existirte, welches dauernd, fest und solide wird, und welches vermittelst des Kredits zum Vortheil des Publikums zirkulirt, wie wenn es ein wirklicher Schatz in baarem Gelde wäre, um den das Land sich bereichert hätte.

Eine gewiß verkehrte Auffassung, an welcher der „Praktiker" wie der „Historiker" lernen möge, daß man durch die Schule des ökonomischen Denkens gegangen sein muß, um die wirthschaftlichen Phänomene in ihre einfachen Bestandtheile aufzulösen. Aber Pinto ist weit davon entfernt, die gefährlichen Folgerungen aus solch einer Ansicht zu ziehen oder auch nur zu gestatten.

Wenn er solche Sätze ausspricht, redet er thatsächlich immer von dem englischen Staatskredit seines Zeitalters. Nicht der öffentliche Kredit, sagt er gegen Mirabeau gewendet, hat Frankreich zu Grunde gerichtet, sondern daß man nicht für die nothwendigen Voraussetzungen des öffentlichen Kredits in Frankreich Sorge getragen hat wie in England, also der Mangel an Kredit hat den französischen Finanzen geschadet. Diese Voraussetzungen liegen vor allem in der unverbrüchlichen Heilighaltung der eingegangenen Verpflichtungen *), in der Festlegung bestimmter Einkünfte zur prompten Verzinsung und Tilgung der Anleihen, in der rückhaltlosen Oeffentlichkeit, durch welche die Regierung das Vertrauen des Publikums gewinnt und bewahrt. Nicht **) eine radikale Steuerreform, am wenigsten die physiokratische, sondern eine lange Friedenszeit, eine gute Oekonomie in der Verwaltung der Finanzen und in deren Bestimmung — das ist das einzige Mittel, um die Last der Völker zu erleichtern.

Selbst dem englischen Staatsschuldenwesen gegenüber macht er die Ausstellung, daß ein permanenter Sinking-Fund fehle; daß wenn die Kriege und damit die Staatsschulden schnell auf einander folgten, ohne daß in der Zwischenzeit ein großer Theil der Schulden wieder getilgt werde, die Maschine zusammenbrechen und den Ruin des Landes im Gefolge haben könne ***).

Was Pinto im Grunde vom öffentlichen Kredit denkt, was er in die unklare Form eines „neu geschaffenen Kapitals" einhüllt, es ist die richtige Ueberzeugung, daß einmal gewisse Bedingungen erfüllt sein müssen

*) p. 170—173. 102.
**) p. 165.
***) p. 102—104.

Digitized by Google

für einen ausgiebigen Staatskredit, daß zweitens der Genuß dieses Kredits eine Erhöhung der vorhandenen Kapitalkraft ist. Noch ein Jahrhundert später haben der Engländer Macleod und Andere diese moralische Potenz des Kredits mit einem wirklichen Kapital (vermittelt durch den unhaltbaren Begriff des „immateriellen Kapitals") gleichgestellt.

§ 507. Wir verlassen den Boden des englischen Staatskredits und der darauf gebauten Theorie, indem wir uns demjenigen Finanzschriftsteller zuwenden, welcher auf französischem Boden die Erlebnisse der französischen Finanzpraxis vor der Revolution wiedergiebt, des Ministers Necker.

Wie bei Pinto, wie bei den englischen Schriftstellern das französische Staatsschuldenwesen den Kontrast zu dem englischen bildet, den Gegensatz, welcher die Enthusiasten des englischen Staatskredits auf die Bedingungen und die Schranken des öffentlichen Kredits aufmerksam werden läßt, so werfen die eigenen Erfahrungen des französischen Finanzministers ihre dunklen Schatten über den Glanz dieses neuen Phänomens.

Necker*) bekämpft nicht nur die in seiner Zeit sich verbreitende Neigung zu Staatsschulden für die Umstände des französischen Finanzwesens. Er verallgemeinert seine Kritik und dehnt seine Bedenken auf jedes Staatsschuldenwesen und namentlich das englische aus. Er hebt die Nachtheile hervor, welche das englische Staatsschuldenwesen im Vergleiche zu dem französischen hat: so unter anderem, daß England dem Auslande mehr schuldig ist als Frankreich, woher ein großer Theil der Renten im Auslande verbraucht wird.

Den Interessengegensatz zwischen den Staatsgläubigern und den Steuerzahlern betont Necker überhaupt mit Nachdruck. Gegen die leichtherzige Ansicht, daß die Steuerzahlung an die Staatsgläubiger ja nur auf einen Wechsel der Hände hinauskomme, bemerkt er, die Beziehungen der verschiedenen Mitglieder der Gesellschaft seien nicht wie die Beziehungen der Körner eines Sandhaufens, welche man beliebig durch einander werfen könne. Sei es etwa gleichgültig, wenn große Verschiebungen des Besitzes hervorgerufen werden, durch welche das Vermögen derer vermindert wird, die am Boden und am Vaterlande haften, und neue Reichthümer erzeugt werden für eine Menschenklasse, die unter dem Namen der Rentner überall Bürger werden könne? Das Anwachsen der Staatsschuld habe geradezu den öffentlichen Geist verdorben,

*) De l'administration des Finances de la France (1785), tome II, 371—383.

Digitized by Google

indem es die Zahl derjenigen Personen vermehrt habe, deren Interesse dem öffentlichen Wohle entgegengesetzt sei.

In mäßigen Grenzen gehalten würden die Staatsschulden ein Mittel zur Ausdehnung nützlicher Einrichtungen geworden sein. Aber sie sind ein Werkzeug für den politischen Ehrgeiz und für die kriegerischen Gelüste geworden; man hat mit ihrer Hülfe 2—300 Millionen ausgeben können statt 40—50 Millionen, die man vielleicht im Wege außerordentlicher Steuern mit Mühe aufgebracht haben würde. Die Nationen sollten einen Pakt schließen, daß sie niemals Anleihen machen wollen, um Kriege gegen einander zu führen. Aber welch ein frommer Wunsch ist das; ebenso gut könnte man vorschlagen, die Nationen sollten auf die Kanonen Verzicht leisten. Eher sei zu hoffen, daß durch das Maaß des Uebels selber die Schranken gesetzt werden, daß die Nationen, von ungeheuren Schulden und entsprechenden Steuern überbürdet, genöthigt werden, Halt zu machen auf dieser Bahn*).

Wie ganz anders klingt diese Betrachtung über die Staatsschulden, als was uns die Finanzmänner aus England und Holland darüber sagen.

Eine ähnlich negative Stellung nimmt noch ein wesentlich späterer Schriftsteller in Frankreich ein, der Nationalökonom, welcher die Schule des Adam Smith vorzugsweise seinem Vaterlande vermittelt hat, Jean Baptiste Say**).

Hinsichtlich des Schadens für die Steuerzahler ist kein Unterschied zwischen Staatsanleihe und Steuer; die erstere ist nur etwas schlimmer, weil der Steuerpflichtige nicht nur deren ganzen Betrag, sondern obenein

---

*) Es mag gelegentlich erwähnt werden, daß allerdings noch einige Jahrzehnte später in Frankreich die Anleihen als entbehrlich und verwerflich bezeichnet werden, in einem amtlichen Aktenstücke von — Napoleon. In dem Dekrete über Einführung des Tabaksmonopols vom 29. Dezember 1810 (Anlagen zum Bericht der Tabak-Enquête-Kommission des Deutschen Reiches. Bd. III, Anlage XII, S. 114) heißt es in pomphaften Worten: die aufgeklärtesten Nationen hätten in den Staatsanleihen die Mittel für außerordentliche Umstände gesucht; aber dies Mittel ist zugleich unsittlich und verhängnißvoll; es besteuert im Voraus die künftigen Generationen, es untergräbt das Staatswesen u. s. w. Wir, heißt es weiter, haben ein anderes Prinzip adoptirt. Dies besteht darin, daß wir in Friedenszeiten ein Steuersystem einrichten, das aus vielerlei Steuern zusammengesetzt ist, mäßige Sätze enthält, die wenig drücken, die aber im Kriege erhöht werden können, um damit auch den Wechselfällen des erbittertsten Krieges zu genügen. So das Salzmonopol, so jetzt das Tabaksmonopol.

Wie die Staatsanleihen sollen dadurch auch die außerordentlichen Kriegssteuern entbehrlich gemacht werden, weil letztere zunächst wenig einbringen, also gerade im Momente des dringenden Bedarfs versagen.

**) Cours complet d'économie politique pratique (1829), tome VI, p. 128—167.

Digitized by Google

die Kosten der Vorwegnahme künftiger Steuern bezahlen muß. Die Erhöhung der Steuern aber vertheuert die Preise aller Produkte, was gleichbedeutend ist mit einer allgemeinen Herabdrückung des Wohlstandes (appauvrissement général). So daß die Staatsanleihen die Zukunft doppelt verkümmern (appauvrissent).

Gegen die Empfehlung der Staatsschulden, daß sie die Sparsamkeit der Privaten ermuthigen, wendet Say ein, man könnte mit weit mehr Grund sagen, daß die Staatsschulden der Zerstreuung der Kapitalien dienen, indem sie in „den Abgrund der öffentlichen Ausgaben" Kapitalien ziehen, welche sonst nützlicher angelegt werden würden, obschon zu niedrigerem Zinse, für Zwecke des Nutzens oder der Annehmlichkeit*).

Und immer weiter in der Opposition gegen beliebte Ansichten, ganz vom orthodoxen Standpunkte der Schule, verwirft er das Argument, daß die Staatsanleihen die Kapitalien im Inlande festhalten, mit den Worten: laßt die Kapitalien immerhin ins Ausland gehen, lieber als daß sie unsere Steuerzahler bedrücken!

Say nimmt fast die Worte Necker's auf, indem er den Staatsanleihen vorwirft, sie hätten die Leidenschaft der Eroberung und des Krieges mächtig begünstigt.

§ 508. Wir wenden uns jetzt zu den deutschen Finanzschriftstellern und zwar vor allem zu J. H. G. von Justi**).

Dieser tüchtigste aller deutschen Kameralisten steht den Fragen des Staatskredits als ein Mann gegenüber, welcher die bewundernswerthen Erfolge des holländischen und englischen Staatsschuldenwesens seines Zeitalters kennt und zugleich die andersartigen Zustände der deutschen Staaten in der Erfahrung seiner wechselreichen Umgebung mit Verständniß beobachtet hat.

Er geht von der Alternative aus, welche für außerordentliche Umstände und Nothfälle des Staats sich einstellt — außerordentliche Steuern oder Staatsschulden. Den üblichen Arten von außerordentlichen Steuern, insbesondere der Vermögenssteuer, ist er abgeneigt (die Entdeckung des Vermögens aller Unterthanen wolle Zeit haben, und wenn man sich nicht daraus gar wenig versprechen wolle, so müsse es eidlich geschehen, was

*) à des placements dont le revenu serait l'utilité ou l'agrément des familles.

**) Staatswirthschaft (1755), II. Theil, 428—444, 587—608.

Digitized by Google

noch mehr Zeit bedürfe; dennoch werden dabei unzählige Meineide vorfallen, zu geschweigen, daß die Entdeckung des Vermögens den Kaufleuten und vielen anderen Unterthanen nachtheilig und überhaupt allen höchst unangenehm und zuwider ist). Er drückt damit dasjenige aus, was noch ein halb Jahrhundert später man in Preußen erleben sollte.

Daher denn die Nothwendigkeit der Staatsschulden. Wenn die Regierung keinen Kredit hat, sagt Justi, so leidet der Staat an einer großen und tiefen Wunde. Es muß demnach einer der ersten Grundsätze einer weisen Regierung sein, einen vollkommenen Kredit zu erhalten. Für diesen Zweck kommt es fast allein auf die richtige Zahlung der Zinsen an. Denn jeder Gläubiger hält sein Geld so lange für sicher und begehrt keine Veränderungen damit vorzunehmen, als die Zinsen richtig fallen. Es ist hierin mit den Gläubigern eines Staats ganz anders beschaffen als bei einer Privatperson. Ob der Staat seine gesammten Schulden bezahlen kann, darum bekümmern sie sich nicht; wenn nur die Zinsen bezahlt werden, kann er seine Forderung an andere Privatpersonen abtreten und sie ist ihm allemal so gut als baar Geld. Die erstaunlichen Schulden, welche der Staat in England und Holland hat, sind überall bekannt, und Jedermann weiß, daß es unmöglich sein würde, diese Schulden zu bezahlen, wenn alle Gläubiger ihr Geld auf einmal verlangten. Deshalb aber fehlt es diesen Staaten an Kredit gar nicht, und sie würden zu diesen alten Schulden stündlich viele Millionen neues Darlehen haben können — warum? weil die Interessen richtig gezahlt werden.

Auch Justi erwärmt sich für eine unabhängig gestellte Staatsschuldentilgungskommission, gleich den westeuropäischen Schriftstellern, die wir kennen gelernt haben. Es würde besser sein, meint er, wenn man in großen Staaten, wo viele Schulden vorhanden sind, das Geschäft der Bezahlung der Schulden ganz und gar von der Kammer (Finanzministerium) trennt und eine eigene Kommission dazu anordnet, die zu einer Hälfte aus geschickten Kameralisten, zur anderen Hälfte aber aus gelehrten und gewissenhaften Rechtsverständigen bestehen könnte. Eine solche Einrichtung bestehe in den österreichischen Staaten und der Nutzen derselben äußere sich sehr merklich.

Wenn demnach der Staat einen vollkommenen Kredit hat, dann ist nichts so leicht, als bei allen Umständen und Bedürfnissen die erforderlichen Summen sofort aufzubringen. Man darf es nur öffentlich bekannt machen, daß der Staat so und so viel Geld aufnehmen will, so werden sich Gläubiger genug finden, die ihr Geld freiwillig anbieten, mehr als der Staat verlangt. Die Erfahrung zeigt uns dies in Holland und England.

Digitized by Google

§ 509. Hat Justi mit den höchsten Leistungen des Staatskredits, die er in Holland und England beobachtet, das Ziel der Entwicklung aufgesteckt, so steigt er einige Stufen hinab, indem er seine nähere Umgebung ins Auge faßt, und versetzt uns damit gleichsam in ein anderes, weiter zurück gelegenes Zeitalter.

Die Brücke bilden die Finanzmittel, welche auf jener Höhe des reifen Staatskredits bereits als überflüssig fortgeworfen werden, in der deutschen und österreichischen Umgebung aber erst zur Anwendung kommen sollen. Leibrenten, Tontinen, Lotterien — deren innerstes Wesen, die in dem Hazard liegende Würze, Justi mit charakteristischem Wohlwollen beurtheilt. Viele ansehnliche Scribenten haben wider die Moralität solcher Anstalten in der That sehr scheinbare Einwürfe gemacht (meint er namentlich von den Lotterien); indessen es sei selbst den strengsten Grundsätzen der Sittenlehre nicht zuwider, einen entbehrlichen Theil des Vermögens dem Glücke anzuvertrauen, sonst dürften wir wenige Arten des Handels treiben. Der Staat könne voraussetzen, daß Jedermann diese Anstalten nach Maaßgabe seiner Pflichten gebrauchen werde; wenigstens sei es nicht in seiner Aufgabe noch in seiner Macht, das Gegentheil zu verhindern; und wenn er ihnen diesen Weg versperren wollte, so würden sie hundert andere Arten finden, ihr Vermögen zu mißbrauchen. Und wenn er dergleichen Anstalten in seinen Landen nicht erlauben wollte, so würde er weiter nichts gewinnen, als daß dadurch viel Geld in andere Staaten fließen würde.

Justi rechnet diese Finanzmittel immerhin noch zu denen, welche die Regierung braucht, wo sie einen „vollkommenen Kredit" hat. Aber wo solch ein Kredit fehlt, was soll da geschehen?

Eines der gewöhnlichsten Mittel ist alsdann, daß man einzelne oder alle Einkünfte des Staats verpachtet und die Pachtgelder sich im Voraus entrichten läßt. Ein solcher Zustand sei fast beständig in Frankreich, aber das sei ein schlechter Zustand, wie denn auch die Generalpächter in Frankreich als die Blutegel des Volkes von Jedermann angesehen werden. Eine ähnliche Maaßregel sei es, wenn man Domänen verpfändet oder gar zur dauernden Nutzung überläßt. Besser sei es doch, die Kleinodien und Juwelen des Regenten zu versetzen oder gar zu verkaufen, da sie sich in besseren Zeitläuften leicht wieder anschaffen lassen und vermuthlich wohlfeiler, da die Juwelen immer häufiger gefunden werden.

Das allerhärteste Mittel sei, wenn ein Staat in seinen Nöthen auf keine andere Art Geld aufbringen kann, als durch Abtretung von Landschaften, Provinzen, Städten, Festungen an andere Staaten. Im Mittelalter sei das häufig geschehen und manche Herrschaften seien da-

Digitized by Google

durch emporgekommen; heutzutage aber sehe man die Rechte der Landeshoheit als ganz unschätzbar an, die durch keine Geldsumme vergütet werden können.

Um nun solcher äußersten Nothlage zu entgehen, dazu bedarf es eines Staatsschatzes. Der ganze Zustand des Staats hat ein großes Gebrechen, wenn ein zureichender Schatz ermangelt. Die Umstände leiden es nicht allemal, daß man die benöthigten Geldsummen von den Unterthanen aufbringen oder auf Kredit aufnehmen kann. Wenigstens ehe man damit zu Stande kommt, kann der Staat die härtesten Wirkungen des Unglücks empfinden. Daher ist rechtzeitige Vorsorge für Sammlung eines Schatzes geboten, und dieselbe muß allen blos zum Nutzen und zur Bequemlichkeit gereichenden Ausgaben vorangehen. Einige Schriftsteller hätten wohl die Meinung geäußert, daß den Schatz die Liebe der Unterthanen ersetzen könne, welche im Augenblicke der Noth mit ihren Vermögen dem Regenten beispringen würden. Allein er wolle keinem Regenten rathen, es in wirklichen Nothfällen darauf ankommen zu lassen.

Wie weit hier Justi in seinen Anschauungen von Sinclair und anderen noch entfernt ist, wie sehr er in der Umgebung des damaligen deutschen Fürstenstaates wurzelt, zeigt er in der überschwenglichen Bedeutung, die er dem Staatsschatze zuschreibt: der ganze Inbegriff der Macht und Hoheit eines Monarchen komme darauf an; alle seine Unterhandlungen haben einen Nachdruck, wenn man weiß, daß es seiner Macht nicht an Nachdruck fehlt. Es ist auch hier mit den Fürsten wie mit den Privatpersonen: wo Geld ist, da läßt sich etwas anfangen.

§ 510. Die deutsche Finanzwissenschaft, wie sie überhaupt ein Jahrhundert lang in Justi's und der Kameralwissenschaft Spuren bis zu Rau und Roscher hinab verharrt, schließt sich auch in dem Kapitel des Staatskredits nahe an ihn an.

Es ist die bedächtige Gegenüberstellung der verschiedenen Zustände des Staats- und Finanzlebens, der Erfahrungen des Auslandes, zumal Englands, neben den Erfahrungen der deutschen Staaten, in welcher die zunächst liegenden heimischen Erfahrungen bei dem hausbacken-praktischen Charakter dieser Schriften das gebührende Uebergewicht behalten. Darin liegt auch das moderirende Element gegenüber dem dogmatischen Einflusse des Adam Smith und seiner Schule, gegenüber der einseitig negativen Stellung derselben zur Entfaltung der Staatsthätigkeit und zur Entfaltung der dazu gehörigen Finanzmittel.

Digitized by Google

Als einer der radikalsten mag Theodor Schmalz*) gelten, der Nachzügler der Physiokraten und der Vertreter des Faches an der neuen Berliner Universität. Und doch wird auch sein Urtheil durch den Einfluß seiner preußischen Umgebung und der damaligen Zeitumstände wesentlich gemildert.

Der Staatsmann soll Schulden, sagt Schmalz, immer als ein großes Uebel betrachten, zu dem nur die Noth drängen kann, nämlich die Unmöglichkeit durch Steuern die außerordentliche Ausgabe bestreiten zu können. Dann aber soll er das Uebel auch nicht fürchten, da es durch einfache Klugheit unschädlich gemacht werden kann. Es hängt nämlich das Drückende der Schulden nur von der Art ab, wie sie gemacht werden, und von der Art, sie wieder zu bezahlen.

Schmalz verlangt dann, daß noch die Generation die Schuld zahle, für welche sie gemacht worden, daß daher ein Sinking-Fund eingerichtet werde; und wenn der Staat so glücklich ist, seine Schulden bezahlt zu haben, so möge er daran denken, durch Sammlung eines Schatzes künftigen Schulden vorzubeugen. Das Nachtheilige, was man von gesammelten Schätzen gesagt hat, sei aus dem irrigen Begriffe der Merkantilisten entstanden, welche nur baar Geld für Kapital ansehen und dann vom Müßigliegen des Kapitals sprechen.

§ 511. Mäßiger und der Wirklichkeit näherstehend ist das Urtheil von Ludwig Heinrich von Jacob**).

Meint Schmalz noch durch einen Kriegsschatz den Staatsschulden vorbeugen zu können, so nimmt Jacob die Betrachtung des Staatsschatzes zum Ausgangspunkte, um an den Schranken desselben die Unentbehrlichkeit des Staatskredits zu zeigen.

In der Weise, welche dann bei K. H. Rau typisch geworden ist, zählt Jacob die Gründe für und wider den Staatsschatz auf, um die Gegengründe überwiegen zu lassen. Zwar hätten viele gute Staatswirthe vorgeschlagen, sich auf Kriegszeiten mit einem Schatze zu versehen, der stark genug ist, um nicht nur Alles, was zur Eröffnung eines Feldzuges nöthig ist, schnell anzuschaffen, sondern auch den Aufwand mehrerer Feld-

*) Handbuch der Staatswirthschaft (1808), §§ 419—432. Das Buch ist voll von extravaganten Sätzen. Hier eine Probe: „Nur die Sucht, etwas Seltsames zu sagen, oder die hartnäckigste Verblendetheit der Vorurtheile konnte die Tabaksregie vertheidigen" (§ 382).

**) Die Staatsfinanzwissenschaft, theoretisch und praktisch dargestellt, 1. Bd. (1821), §§ 728—825.

Digitized by Google

züge davon zu bestreiten. Indessen, im Gegensatze zu den Ersparnissen von Privatleuten, liegen solche Schätze als todte Kapitalien da, zum Schaden der Staatsfinanzen und der Volkswirthschaft.

Ist daher ein Staat im Stande, sich durch andere Wege dieselben prompten Mittel zur Führung des Kriegs zu verschaffen, so kann er den Schatz füglich entbehren. Dies wird der Fall sein bei einem sehr reichen Volke mit einer großen Menge Kapital und bei einem unbedingten Kredite der Regierung. Unter anderen Umständen wird die Sammlung eines Schatzes bei guten Zeiten nützlich und nothwendig sein. Aber in unseren Tagen wird wohl der Schatz nie so groß sein, daß er weit reicht. Theils sind unsere Staaten überhaupt nicht in solchem Zustande, wo sie ans Schatzsammeln denken können, theils sind die Kriege zu unserer Zeit viel kostspieliger geworden als sonst. Immer wird daher der Staat des Kredits bedürfen. Es muß deshalb jedem Staate im höchsten Grade daran gelegen sein, seinen Kredit fest zu gründen.

Die Mittel zu dieser Befestigung des Staatskredits zählt Jacob in ähnlich langathmiger Weise auf, wie der ihm um zwei Menschenalter voraufgehende Justi. In diesen langen Rezepten, welche dem heutigen deutschen Staate und dem damaligen englischen Staate wiederholen, was sich von selbst versteht, haben wir die Symptome der Kinderkrankheiten, an denen der damalige deutsche Staatskredit noch litt. In der wiederkehrenden Behauptung, daß Staatsschulden, wenn schon nothwendig, immer ein Uebel sind, daß die Staatsrentner von den Produkten der Arbeit des Volkes leben, daß die Staatsschulden einen nachtheiligen Einfluß auf die Produktion üben, daß sie ein gefährliches Finanzmittel in der Hand einer ehrgeizigen oder verschwenderischen Regierung sind — sind wohl überwiegend die Einflüsse der Smithschen Schule zu entdecken.

Dagegen deutet auf einen entschiedenen Fortschritt des deutschen Staats- und Finanzwesens seit Justi der Satz, daß ein mächtiger Staat sich nicht leicht auf etwas anderes einlassen werde, als auf seinen allgemeinen Kredit zu borgen, statt auf Verpfändung gewisser Vermögensstücke oder Einkünfte. Es deutet auf einen ähnlichen Fortschritt, wenn es „mit den Grundsätzen einer weisen Politik für übereinstimmender gehalten" wird, sich der Leibrenten, Tontinen und ähnlicher Mittel Geld zu schaffen, gänzlich zu enthalten und lieber auf eine solche Art zu borgen, daß den Darleihern das Kapital verbleibt und ihnen blos einfache Zinsen versichert werden. Es ist ein relativer Fortschritt, wenn die „in England erfundene Fundationsmethode" als unentbehrliches Mittel zur Aufrechterhaltung eines vollkommenen Staatskredits empfohlen wird, die darin besteht, daß die Anleihe nicht eher eröffnet wird, als bis ein bestimmtes

Digitized by Google

Staatseinkommen ausfindig gemacht ist, um die Zinsen zu bezahlen und einen Tilgungsfonds zu bilden.

§ 512. Das Werk von Friedrich Nebenius, „Ueber die Natur und die Ursachen des öffentlichen Kredits“*), der Form nach eine monographische Behandlung des Gegenstandes in der lehrbuchartigen Manier, wie sie zu seiner Zeit in Deutschland üblich war, ist auch dem Inhalte nach ein getreuer Ausdruck seiner Zeit und seiner Umgebung, indessen abgeklärter und bestimmter als bei den Zeitgenossen.

Wegen der Größe des Aufwandes, den die Kriege der neueren Zeit erheischen, ist die Sammlung von Schätzen ein unzureichendes Mittel und bei dem regen Leben der Gewerbe, welche jedes Kapital in Anspruch nehmen, ein unzweckmäßiges Mittel geworden. Der Kredit setzt eine Nation in den Stand, ihre Kräfte zum Angriff oder zum Widerstand gegen fremde Angriffe zu gebrauchen und im entscheidenden Moment auf einen Punkt zu leiten. Wo nicht ein glückliches Kriegsgeschick die Bürde allein auf den unterliegenden Theil wälzt, da muß man die Zukunft belasten**). Mit dem Kredit steigt daher die politische Macht des Staats.

Nach den Erlebnissen der glücklich beendigten Kriege gegen Napoleon war die Bewunderung wohl doppelt am Platze, die bereits um die Mitte des 18. Jahrhunderts von den deutschen Kameralisten dem englischen Staatskredit entgegengebracht worden war. Ohne die Dankbarkeit gegen die Befreier Europas zu verletzen, sagt Nebenius, darf man fragen, ob ohne den Kredit, welcher die britische Regierung in den kritischen Momenten des letzten allgemeinen Kriegs so mächtig zu wirken in den Stand setzte, die Sachen in Europa nicht eine andere, für die Unabhängigkeit der Staaten unglückliche Wendung hätten nehmen können.

Daher soll jeder Staat darauf bedacht bleiben, seinen Kredit zu befestigen. Also nach Erledigung eines jeden Krieges zur Tilgung der Schuld schreiten; denn die Geschichte lehrt, daß selten eine Generation von jener Krankheit der menschlichen Gesellschaft ganz befreit bleibt. Darin liegt auch ein Anlaß zur Mäßigung, weil dieselbe Generation, welche die Schulden aufnimmt, darauf rechnet, zur Tilgung noch beizutragen. Die Erfahrung zeigt, daß die repräsentativen Verfassungen

*) Der öffentliche Kredit. Zweite Auflage. Erster, Allgemeiner Theil. 1829. Der zweite, nicht erschienene Theil sollte die Geschichte der Staatsschulden behandeln, während der erste Theil den allgemeinen Erörterungen gewidmet ist. Die erste Auflage (1820) verband beides in einem Bande.

**) Fünftes Kapitel: Vom Staatskredit. § 7, S. 249 ff.

Digitized by Google

keine Schutzwehr gegen eine fortschreitende Anhäufung der Schulden, dagegen eine feste Stütze für die treue Erfüllung der eingegangenen Verbindlichkeiten sind.

Bei einem Schriftsteller, welcher die Bedeutung von Treue und Glauben für die Aufrechterhaltung und Befestigung des öffentlichen Kredits so feierlich betont wie Nebenius, ist die Unbefangenheit desto bemerkenswerther, mit welcher er — verschieden von so vielen Zeitgenossen — die Einrichtung eines Tilgungsfonds (Amortisationskasse) beurtheilt. Nicht auf jene Pläne, die auf mehrere Generationen hinaus entworfen und nie gehalten werden, komme es an, sondern auf das Verhältniß, in dem die Zinsen der Staatsschuld und die übrigen Staatsbedürfnisse zu den Hülfsquellen des Landes stehen, daher auf die Mittel, welche nach Befriedigung dieser Ansprüche noch für die Schuldentilgung übrig bleiben. Man glaube sich der Schuld entledigt zu haben, sobald man für die Zinsen und den Tilgungsfonds gesorgt hat; aber man vergesse, daß die Werthe, welche die Rechnung als wachsenden Tilgungsfonds darstellt, nicht aus der Amortisationskasse entspringen, sondern jährlich von dem Einkommen des Volkes erhoben werden müssen*).

Um so mehr redet aus Nebenius ein vergangenes Zeitalter, wenn er in dem, den Stoff sorgsam aus einander breitenden Kapitel über die verschiedenen Zwecke der öffentlichen Kreditgeschäfte von den Anlehen zu fruchtbaren Zwecken**), also von dem, was wir öffentlichen Produktivkredit im strengen Sinne (§ 162) nennen, bemerkt, die Erfahrung verwerfe produktive Unternehmungen der Finanzverwaltung, welche mit der Privatindustrie in der Regel nicht ohne Nachtheil in Konkurrenz treten. Die wenigen Ausnahmen, die man zulassen müsse, seien im Ganzen von keiner Bedeutung. Und auch für diese (Straßen, Kanäle u. s. w.) habe die fortschreitende Anhäufung größerer Kapitalien in einzelnen Händen und die erleichterte Vereinigung zu gemeinsamen Unternehmungen es möglich gemacht, der Privatindustrie manches zu überlassen.

Es ist weiterhin das kapitalarme Zeitalter der damaligen deutschen Volkswirthschaft und die einseitige Betonung der privatwirthschaftlichen Produktionsinteressen der damaligen Wirthschaftslehre, welche Nebenius, in der Betrachtung über den Einfluß der Staatsanlehen

*) Uebereinstimmend Lotz, Handbuch der Staatswirthschaftslehre (2. Aufl. 1838) III, 475—477. Um die Zeit des Erscheinens der 2. Auflage von Nebenius wurde in England durch Gesetz vom 1. Juni 1829 die gebundene Tilgung aufgehoben und seitdem die freie Tilgung eingeführt.

**) S. 295 ff. (Sechstes Kapitel § 2).

Digitized by Google

auf den ökonomischen Zustand, zu dem Satze veranlassen*): indem die Staatsanlehen Kapitalien vernichten, welche Fleiß und Sparsamkeit gesammelt haben, entziehen sie der Gesellschaft ein wichtiges Hülfsmittel zur Verbesserung ihres Zustandes; sowie der Anfang aller Zivilisation durch die Fähigkeit der Menschen, Kapitalien anzuhäufen, bedingt ist, so hängen auch alle Fortschritte der Nationen in ihrem Wohlsein und Glück wesentlich von den Veränderungen ab, die in ihrem Kapitalvermögen vorgehen. Schon das bloße Bestehen einer bedeutenden Staatsschuld, sagt er, hat einen nachtheiligen Einfluß auf die Produktion, vorzüglich durch das Anwachsen der Zahl der Personen, welche ihre Kräfte dem Dienste der Produktion entziehen, d. h. theils der Staatsgläubiger und der ihrem Luxus dienenden Personen, theils der zahlreichen Beamten, welche die sterile Arbeit der Abgabenerhebung verrichten.

Es ist ferner bemerkenswerth, daß Nebenius die Lotterieanlehen (in engem Anschlusse an die praktischen Vorgänge des badischen**) Finanzwesens 1820, 1840, 1845) empfiehlt***), wenn nur keine größeren Werthbeträge als etwa die Zinsen zu Treffern verwendet werden, wenn nur das Kapital unangetastet bleibt, also bei der Ziehung mit herauskommt, und wenn die Loose nicht gar zu klein sind. Das dritte der badischen Lotterieanlehen, welche zu Nebenius' Zeiten aufgenommen wurden, das Anlehen vom Jahre 1845 zum Eisenbahnbau, bestand aus 400 000 Stück Loosen zu 35 Gulden mit jährlichen vier Serien- und vier Gewinnziehungen binnen 40 Jahren zu tilgen, und wurde bei 3½ Proz. Zins weit über Pari (zu 110½ Proz.) begeben. In der That bemerkt Regenauer davon: der Nachfrage nach verzinslichen Obligationen war durch das Anlehen von 1842 vorerst vollkommen entsprochen; die Nachfrage nach Loosen durfte aller Voraussicht nach als eine entschieden wirksamere vermuthet werden. Dennoch war es das letzte Lotterieanlehen in Baden.

§ 513. Ganz aus der Finanzpraxis heraus hat um jene Zeit C. A. Freiherr v. Malchus (kgl. württemb. Finanzpräsident) geschrieben†).

Bei der gegenwärtigen Gestaltung aller Verhältnisse des äußeren und inneren Staatslebens ist, nach ihm, eine mehr oder weniger um-

*) Zehntes Kapitel § 5 ff., S. 669 ff.

**) Regenauer, Der Staatshaushalt des Großherzogthums Baden (1863), S. 689 ff., vgl. 206 ff.

***) Siebentes Kapitel § 9, S. 343—353.

†) Handbuch der Finanzwissenschaft und Finanzverwaltung (1830), 1. Theil, §§ 80 ff.

Digitized by Google

fassende Kreditbenutzung für alle, insbesondere für größere Staaten ein unausweichliches Bedürfniß, ein wesentliches Mittel zur Konsolidirung der politischen Macht. Dennoch ist eine große Staatsschuld „ein Krebsschaden, der an dem politischen Leben eines Staates und an dessen Wohlstande nagt", um ihn früher oder später zu untergraben. Minder nachtheilig allerdings, wo der Ueberfluß an Kapitalien groß genug ist, um die Produktion des nothwendigen Zuflusses nicht zu berauben bei Aufnahmen von Staatsanleihen; aber desto verderblicher in anderen Ländern. Keine finanzielle Maaßregel dürfe daher so wenig wie diese durch einfache Nachahmung von Land zu Land gerechtfertigt werden.

Das System des Staatsschatzes ist ihm ein überwundener Standpunkt wie den meisten seiner Zeitgenossen und zeitgenössischen Staatshaushaltungen. Die verschiedenen Formen der Staatsschulden behandelt er mit technischer Objektivität, erörtert mit verhältnißmäßiger Breite die Leibrenten und Lotterien. Die Unkündbarkeit der Anleihen von Seiten der Gläubiger betont er, legt aber auch auf die Institution des Tilgungsfonds großen Werth.

Der Zeitgenosse von Malchus, Nebenius, Jacob, Johann Friedrich Eusebius Lotz*), wendet sich eingehend gegen die Zweckmäßigkeit eines Staatsschatzes. Am wenigsten könne man sich auf die Beispiele der Alten beziehen; deren Schätze wurden aus einer Quelle gefüllt, welche in unseren Tagen nur äußerst selten fließt, aus der Beute der besiegten Feinde. Selbst von dem reichsten Schatze könne aber ein heutiges Volk nicht denjenigen Grad der Sicherheit erwarten, welchen es in seinem Wohlstande und in seiner Kultur findet, die wiederum möglichst niedrige Steuern voraussetzen.

Unter allen Nothmitteln ist das Schuldenmachen das erträglichste. Vor Zwangsanlehen, Antizipation von Abgaben, Erhebung außerordentlicher Abgaben hat es den Vorzug, daß es in der Regel nur die entbehrlichen Kapitalien des Volkes, und namentlich nur die der reicheren Klassen, der Regierung zuführt. Es kann daher „auf den regelmäßigen Gang der Volksbetriebsamkeit nie sonderlich bedeutend nachtheilig einwirken." Ja, wenn es bisher todte Kapitalien sind, oder vom Auslande kommende, ist es sogar denkbar, daß es im ersten Augenblick zur Belebung der Betriebsamkeit wirkt.

Aber freilich entsteht daraus eine schwere Steuerlast, und die Leichtigkeit des Borgens hat die Regierungen zu leichtfertigem Schuldenmachen verleitet. Es ist ein wahres Herzeleid für Jeden, dem das Wohl

*) Handbuch der Staatswirthschaftslehre. 2. Auflage, 1838, 3. Band, § 146.

Digitized by Google

der Völker am Herzen liegt, daß sich einzelne Politiker so weit verlieren konnten, die Neigung unserer Regierungen zu einem unnöthigen Schuldenmachen durch die Vorspiegelung zu reizen, durch Staatsschulden werde der Reichthum eines Volkes unbedingt vermehrt und es gäbe kein weiseres Mittel zur Beförderung des Volksreichthums, als ohne Einschränkung Schulden zu machen.

Dieser „kaum erklärbaren Widersinnigkeit" klagt Lotz namentlich Pinto an, gewiß übertreibend, wie wir gesehen haben. Denn nicht nur, daß Pinto gerade die Schranken des öffentlichen Kredits nachdrücklich betont, es bedarf nur etwas guten Willens, den Sinn seiner Ausführungen zu verstehen, um in ungeschickter Form den richtigen Inhalt zu finden, daß die Entwicklung der Kreditsurrogate neben dem Metallgelde die Produktivkraft einer Volkswirthschaft steigert.

Das stärkste Motiv zum Schuldenmachen der Staaten, welches gewöhnlich angeführt werde, die Selbständigkeit und Machtstellung zu behaupten, führt zum geraden Gegentheil, wenn die Regierungen, wie so oft, die Anlehen im Auslande aufnehmen und dadurch dem Auslande tributpflichtig werden. Nach innen hin aber werden die Staatsschulden der wirksamste Hebel für Staatsumwälzungen, weil sie den Geldkapitalisten einen zu großen Einfluß auf alle Staatsverhältnisse geben und ein zu starkes Uebergewicht über die eigentlichen Stützen des Bestehenden, die Grundbesitzer und die Gewerbetreibenden*).

Gegenüber den wunderbaren Leistungen des englischen Staats-

---

*) Wie wenig diese von damaligen und älteren Finanzschriftstellern geäußerte Besorgniß durch die Thatsachen unterstützt war, mag aus folgenden Zahlen hervorgehen.

In Großbritannien war die Zahl der Personen, welche Zinsen der Staatsschuld bezogen

			1833	1848
unter	£ 5	jährlich	85 142	96 415
„	5— 50	„	141 021	140 962
„	50— 100	„	25 446	24 462
„	100— 500	„	21 941	20 561
„	500—2000	„	1 799	1 550
über	„ 2000	„	183	177
		zusammen	275 532	284 127

In Frankreich zählte man 1845 bei den 5prozentigen Schuldscheinen unter den

Privatgläubigern	36 833	Posten unter	100 Franken
	40 186	„ 100— 500	„
	13 424	„ 500—1000	„
	9 710	„ 1000—2000	„
	9 009	„ 2000 und darüber.	

(Vgl. Rau, Finanzwissenschaft, 5. Ausgabe, 1865, § 480.)

Digitized by Google

kredits macht Lotz neben anderen Einwendungen die wenig glückliche Bemerkung, daß schwerlich England, wie es von 1688—1813 eine Schuld von 706 Mill. Pfd. aufgenommen, in den folgenden 124 Jahren eine gleich große Schuld aufzunehmen im Stande sein werde, weil der Wohlstand des englischen Volkes durch jene Anleihen zu stark angegriffen worden sei. Er macht die repräsentative Verfassung für die Schuldenmasse Englands verantwortlich, weil die Volksvertreter sich durch Schuldenmachen vor den Opfern schützen, welche sie bei Deckung des außerordentlichen Bedarfs durch Steuern darzubringen hätten. Er vergißt aber, wie große Opfer an Steuern neben den Schulden England in der Epoche des langen Krieges gebracht hat. (§ 482.)

§ 514. Dem Kreise der bisher genannten deutschen Finanzschriftsteller schließt sich Karl Heinrich Rau an, welcher uns durch die erneuerten Auflagen seines Lehrbuches der Finanzwissenschaft die Ansichten jenes Zeitalters bis nahe in die Gegenwart vermittelt*). Seine beschauliche Arbeitsweise, die mit demselben Fleiße fremde Lehrmeinungen wie die mannigfaltigen Thatsachen des Finanz- und Wirthschaftslebens sammelt, ist von der radikalen Schärfe eines Lotz ebenso entfernt wie von der nüchternen Klarheit eines Nebenius. Die durch ein Menschenalter fortrückende, sich bedächtig ergänzende Arbeit seines Lehrbuches stellt Lehrsätze und Thatsachen zusammen, die sich widersprechen.

So meint er: „Unter den heutigen Verhältnissen, wo sowohl Regierungen als Privatpersonen das nöthige Vertrauen bei den Kapitalbesitzern finden, ist es unnöthig, einen Staatsschatz zu sammeln, weil man in Nothfällen sich leicht durch Anleihen helfen kann, und es ist unrathsam, weil das Todtliegen bedeutender Geldsummen einen Verlust für die Gewerbthätigkeit und das Einkommen des Volkes bewirkt, weil ferner das Vorhandensein so großer Summen leicht zu überflüssigen Ausgaben verleitet." Aber in der Anmerkung zu diesem Satze heißt es in der letzten Ausgabe: „Neuerdings wird im preußischen Staate Werth auf einen Staatsschatz gelegt, der im Falle eines plötzlich eintretenden Bedürfnisses schnelle Hülfe gewährt und auch wohl die landständische Zustimmung zu einer Anleihe für den Augenblick entbehrlich macht. . . Dieser Schatz betrug 1862 12 Mill., 1863 20 Mill. Thaler." Wer von

*) Grundsätze der Finanzwissenschaft (5. Ausgabe 1864—1865), §§ 464—529. Dritter Band des „Lehrbuchs der politischen Oekonomie". Die erste Ausgabe der „Grundsätze der Finanzwissenschaft" erschien 1832.

Digitized by Google

beiden Recht hatte, der Text oder die Anmerkung, das zeigte sich bereits im darauffolgenden Jahre. Und in einer sechsten Ausgabe würde muthmaaßlich die Anmerkung in den Text, der Text in die Anmerkung gewandert sein.

In den Staatsschulden sieht Rau das unvermeidliche Mittel für die großen Ausgaben in Zeiten des Krieges oder anderer außerordentlicher Verhältnisse. Bei einer gewissen Höhe der Steuern erscheint es ihm „wohlthätig", daß die Regierung für solche Anlässe von ihrem Kredite Gebrauch macht. Zugleich umschreibt er diese Nothwendigkeit mit allen vorsichtigen Bedenken, die wiederum die zahlreichen Schattenseiten vorführen, welche überhaupt an den Staatsschulden jemals entdeckt worden sind. Er führt als rühmlichen Vorgang die „pragmatische Sanktion über das Schuldenwesen" vom 18. November 1808 an, welche unter Karl Friedrich von Baden erlassen worden ist. Dieselbe bestimmt, daß ein wahres unmittelbares Staatsbedürfniß und zwar eine bleibende Landesverbesserung oder die Tilgung rechtmäßiger Schulden oder die Rettung des Staats, des Fürsten oder seines Nachfolgers aus großer Gefahr oder Beschädigung vorliegen muß, wenn eine Staatsanleihe soll aufgenommen werden dürfen.

Echt aufklärerisch ist der Satz, die Geschichte der Staatsschulden zeige deutlich, wie wenig man sonst über das Wesen des Staatskredits und über die beste Benutzungsart desselben unterrichtet war; im jetzigen Jahrhundert habe sich die Einsicht in diesen Gegenstand überaus vervollkommnet, wodurch theils die Opfer für die Steuerpflichtigen vermindert, theils die Rechte der Staatsgläubiger mehr gesichert worden seien.

In Wahrheit zeigt die Geschichte der Staatsschulden die stufenweise Entwicklung der Finanzlage und des Staatskredits, welche von der „Einsicht" allein nicht bestimmt wird; sie zeigt eine reife Blüte in mehreren Ländern, lange ehe die „Einsicht" des 19. Jahrhunderts ihr zu Hülfe kommt; sie erreicht namentlich auf dem klassischen Boden der neueren Volkswirthschaft und Volkswirthschaftslehre einen hohen Grad der Vollkommenheit ein halbes, ja ein ganzes Jahrhundert früher, ehe die Einsicht des 19. Jahrhunderts ihr gerecht wird. Insbesondere hinkt die Einsicht des Adam Smith und seiner Schule dürftig hinter der Entfaltung des englischen Staatskredits her.

§ 515. Wenn bei den deutschen Finanzschriftstellern aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine im Wesentlichen übereinstimmende Richtung zum Ausdrucke kommt, welche gegenüber Smith und seiner

Digitized by Google

negativen Stellung zu Staat und Staatskredit einen positiveren, dem bestehenden Staatswesen näheren Standpunkt einnimmt, indessen bei der Anerkennung der Nothwendigkeit der Staatsschulden überwiegend die Nothwendigkeit des Uebels in ihnen betont — so tritt um die Mitte des 19. Jahrhunderts in der deutschen Literatur eine Wendung ein, welche mit kühnem Sprunge die positive Stellung zu den Staatsschulden hin um ein Bedeutendes verschiebt und die Erscheinungen des Zeitalters mit gewissen theoretischen Grundanschauungen der alten Schule in Einklang zu bringen sucht.

Der Vertreter dieser Wendung ist Carl Dietzel*).

Zunächst die theoretischen Grundanschauungen.

In der Dogmatik der Smith'schen Schule (Syst. I §§ 143—146) hat der Begriff der „Produktivität" seit den Anfängen einen hervorragenden Anlaß zu Erörterungen gegeben. Dieselben knüpfen an die grundlegenden Bemühungen der Physiokraten an, sich über das Wesen der wirthschaftlichen Essenz Klarheit zu verschaffen, und werden theils durch die Fortschritte der Logik, theils durch die wechselnden Gesichtspunkte des praktischen Lebens beeinflußt. Auf der einen Seite ist es die fortschreitende Lehre von dem Wesen des Reinertrages und Einkommens, welche von den Physiokraten herab durch Smith und Ricardo hindurch endlich bei Hermann ihren relativen Abschluß findet. Auf der andern Seite ist es das praktische Interesse für die Rangstellung der Erwerbsstände der modernen Gesellschaft am Maaßstabe der allgemeinen Wohlfahrt, welches von den eigenartigen, vielfach mißverstandenen Ansichten der Physiokraten zu immer weitherzigeren Anschauungen durchdringt, bis dieselben einen Punkt erreichen, wo die Grenzverletzung benachbarter Gebiete der Wissenschaft zu einer Reaktion führt, die namentlich in Theodor Bernhardi**) ihren Vertreter findet.

Für unsern Gegenstand und für die hier zu erwähnende Schrift von C. Dietzel wird diese literarische Entwicklung bedeutungsvoll an dem Punkte, wo die Lehre von der „immateriellen Produktion" und den „immateriellen Kapitalien" (Say, Macculloch, List) herrschend wird, welche die alten Kontroversen dadurch abschließen will, daß sie keiner nützlichen Thätigkeit die in ihren Augen unentbehrliche Anerkennung der „Produktivität" vorenthält. In der bei einer jungen Disziplin natür-

*) Das System der Staatsanleihen, im Zusammenhang der Volkswirthschaft betrachtet. Heidelberg, 1855.

**) Versuch einer Kritik der Gründe, die für großes und kleines Grundeigenthum angeführt werden (St. Petersburg, 1849), vgl. besonders S. 67—157.

Digitized by Google

lichen Vorstellung befangen, daß alle und jede menschliche Thätigkeit an ihrem Maaßstabe zu messen sei, von diesem Maaße ihre Ehre abzuleiten habe, wirft sie großmüthig ihren schützenden Mantel über das Höchste wie das Niederste menschlichen Strebens.

Der Irrthum dieser Ansicht liegt, wie Bernhardi mit edler Entrüstung gezeigt hat (obwohl in der unbedingten Zurückführung der Produktivität auf die Sachgütererzeugung zu weit gehend), darin, daß jeder menschliche Lebenszweck unter das Joch des ökonomischen Zweckes gebeugt werden soll. Man spricht, sagt er*), von dem redlichen Richter, dem Schützer der Unschuld, von dem Krieger, der mit Gefahr seines Lebens die Landesgrenzen und damit Haus und Habe jedes Einzelnen schützt, und glaubt das Handwerk, besonders des letzteren, nicht wenig zu erheben, wenn man erklärt, es sei nicht minder nützlich als jedes andere; der Kriegsdienst sei eine Art von Produktion; es sei ganz in der Ordnung, daß die anderen Produzenten dem Schutz produzirenden Krieger dies werthvolle Erzeugniß seiner Arbeit bezahlen. Wohl ist die Vertheidigung von Haus und Hof ein großes, fährt Bernhardi fort; aber ist Habe und Gut wirklich das Einzige, für das überhaupt gekämpft wird? Haus und Hof könnte ja oft gerade durch Unterwerfung erhalten werden; eine Art von Weisheit, die vernünftige, rechnende Leute auch schon oft in Ausübung gebracht haben. Dagegen bezeugt die Weltgeschichte, daß gerade im Kampf und Krieg Herd und Habe gar oft preisgegeben werden müssen, um Güter zu retten, die einer ganz anderen Ordnung angehören, für eine Zukunft, welche die Theilnehmer an dem Kampf nicht hoffen können zu erleben und zu genießen, die der Eudämonismus der Einzelnen nicht wohl umfassen kann.

Für die Nationalökonomie der Gegenwart mag es als feststehend gelten (wenn sie absieht von jenen Bestrebungen, die immer wieder rückwärts gerichtet sind), daß die Bedeutung des wirthschaftlichen Gesichtspunktes und Maaßstabes im Gesammtbereiche menschlicher Handlungen eine psychologische und darum historische Erscheinung ist, deren Umfang und Einfluß auf die Gestaltung der Lebenszwecke wechselt. Sie ist relativ stark in unserem Jahrhundert, aber doch wahrlich nicht so stark, um nicht Raum zu lassen für andersartige und höhere Interessen. Ja selbst auf niedriger Kulturstufe ist sie niemals der einzige Gesichtspunkt — Blutsverband, Religion, Selbständigkeit des Volkslebens sind schon hier mächtige Interessen, vor denen die wirthschaftlichen theilweise zurücktreten.

Der Staat als die Zusammenfassung der höchsten Kulturinteressen

*) Kritik der Gründe, S. 141 f.

Digitized by Google

ist vorzugsweise der Schauplatz, auf welchem sich diese Wahrheit bei einem gesitteten Volke verwirklicht. Aber der Staat ist nicht die ausschließliche Erscheinung derselben. In ihm wiederholt sich nur, was in dem Einzelleben auch vorhanden ist. Wenn der kühne Entdecker im Dienste der Forschung für eine Nordpolfahrt mit seinem Leben auch sein Vermögen einsetzt, so werden hier ökonomische Opfer dargebracht, welche durch keinerlei produktive Zwecke entgolten werden. Wenn das Vaterland seine Söhne zur Vertheidigung der höchsten Güter aufruft und obenein jene kostbaren äußeren Veranstaltungen des Kriegswesens daran setzt, die heutzutage unentbehrlich sind, so geschieht im Namen der Gesammtheit etwas Analoges wie dort durch den einzelnen Forscher.

Unbeschadet der ökonomischen Interessen, in deren Dienste andere öffentliche Thätigkeiten und auch diese sich vollziehen, bleibt hier ein ökonomisch nicht aufzulösender Rest, der unter einen anderen Nenner gehört. Es ist Konsumtion von ökonomischen Gütern für Zwecke von anderem Range, die einen ökonomischen Ertrag nicht bringen wollen.

Hieraus ergiebt sich, daß eine staatliche Aufwendung an ökonomischen Gütern, sei es daß sie durch Anleihen, sei es daß sie durch Steuern vermittelt ist, ihren ökonomischen Ersatz herstellen kann, wenn sie auf derartige Zwecke gerichtet ist, daß sie aber, wo solche Zwecke fehlen (wie es gerade bei den größten Opfern der Fall ist), diesen Ersatz nicht herzustellen die Aufgabe hat und nur als Nebenwirkung, unter besonders glücklichen Umständen, einmal herstellen kann (Kriegsentschädigung). Eine Theorie daher, welche Steuern und Staatsanleihen auf den Leisten des ökonomischen Gegenwerthes zwängen will, wird nichts Anderes erreichen, als jene mathematische Methode in der Wirthschaftslehre erreichen kann, die erst nach Abstraktion von der wirklichen Beschaffenheit des zu behandelnden Stoffes ihr Werk beginnen darf. In Wahrheit handelt es sich zwischen Staat und Mensch um einen Austausch ökonomisch unmeßbarer Wohlthaten und ökonomisch unmeßbarer Verpflichtungen.

§ 516. Diese kurzen Betrachtungen glaubte ich voranschicken zu sollen, um den theoretischen Standpunkt zu bezeichnen, von dem aus Dietzel's Auffassung der Staatsanleihen zu würdigen ist, sammt dem Eindruck, welchen sie auf nachfolgende Finanzschriftsteller gemacht hat.

Nach Dietzel*) ist der einzige, zweckentsprechende Weg, um Kapitale aus den Einzelwirthschaften in das Nationalkapital zu ziehen, die Be-

*) System der Staatsanleihen, S. 148 ff., vgl. S. 84 ff.

Digitized by Google

nutzung der Staatsanleihen. Dieser Weg ist es, welcher die Einzelnen veranlaßt, ihre disponiblen Kapitale in dem stehenden Kapital der Gesammtwirthschaft als Grundlagen dauernder Nutzung anzulegen, sobald ihnen dies vortheilhaft erscheint.

Das Nationalkapital ist derjenige Theil des volkswirthschaftlichen Kapitales, mit welchem die Gesammtwirthschaft des Volkes betrieben wird. Es besteht aus denjenigen dauernden Anstalten und Werken, immateriellen Verhältnissen und einzelnen Gütern, welche vorhanden sein müssen, damit die Güter, welche die Volkswirthschaft auf diesem Wege der vereinigten Produktivkräfte erreichen will, zum Vorschein kommen.

Die Ursache*) aller schiefen und ungünstigen Urtheile und Stimmungen über die Staatsanleihen liegt in der einseitigen Auffassung der Volkswirthschaft, welche als Produktionskosten derselben nur die Aufwendungen betrachtet, die jede Einzelwirthschaft zu machen hat, und die mehr oder weniger sichtbar in die neuen Güter übergehen, und welche übersieht, daß die Staatsordnung die erste Grundlage aller entwickelten Volkswirthschaft bildet, daß daher der fortwährende Güteraufwand, welchen dieselbe erfordert, mit zu den Produktionskosten der Volkswirthschaft gehört.

Die Ansicht**), daß das Anleihesystem Kapitale vernichte, welche man bei den meisten Schriftstellern antreffe, fällt dahin. Abgesehen von der mangelhaften Auffassung von dem Wesen des Kapitals, ist sie ein Ausfluß des Satzes, daß alles, was die Gesammtwirthschaft an Gütern verbraucht, unproduktiv konsumirt werde.

Wenn der Satz wahr wäre, daß die Staatsanleihen eine ungerechte Belastung künftiger Generationen durch die gegenwärtige Generation seien, so dürfte kein Industrieller, der zugleich Familienvater ist, ein Kapital aufnehmen, um sein stehendes Kapital mit einem höchst nothwendigen, einen großen Vortheil versprechenden neuen Hülfsmittel der Produktion, z. B. einer Maschine, zu vergrößern***).

Die Schranke der Staatsanleihen gegenüber den Steuern liegt darin†), daß die Steuern für die regelmäßigen Ausgaben zum Betriebe und zur Instandhaltung des Staatswesens dienen sollen, daß dagegen alle Ausgaben zu dauernden Verwendungen in den Staat, zur Erweiterung oder dauernden Erhaltung desselben durch Staatsanleihen aufgebracht werden müssen. Was regelmäßige Ausgabe sei, ist dadurch

---

*) System der Staatsanleihen, S. 155.
**) S. 167.
***) S. 182 f.
†) S. 152.

Digitized by Google

leicht zu unterscheiden, daß es in jeder Wirthschaftsperiode gleichmäßig wiederkehrt.

Mit diesen im eigenen Wortlaut wiedergegebenen Sätzen glaube ich Dietzel's Lehre von den Staatsanleihen charakterisirt zu haben. Sie ist von bestechender Einfachheit und setzt den mächtigen Aufschwung des Staatsschuldenwesens der europäischen Staaten in einen harmonischen Zusammenhang mit plausibeln Doktrinen der alten Schule.

Was ihr fehlt, ist zweierlei. In theoretischer Hinsicht steht sie auf hinfälligem Grunde, wie wir zu zeigen versucht haben; in praktischer Hinsicht gewährt sie, selbst ihren theoretischen Ausgangspunkt zugegeben, nur einen sehr unzuverlässigen Halt für jedes wirkliche Staatsschuldenwesen.

Vom Standpunkte der Geschichte muß man dieser Lehre zugestehen, daß sie einen Reflex des neueren Staatsschuldenwesens bildet wie keine andere der voraufgegangenen. Sie leidet nicht mehr an den ökonomischen Denkfehlern Pinto's und seiner Zeitgenossen, hinter welchen sich im Grunde eine weit gemäßigtere Ansicht vom Staatsschuldenwesen verbirgt als bei Dietzel.

§ 517. Lorenz von Stein*) ist es, welcher Dietzel's Anschauungen so weit beipflichtet, daß er mit ihm die dritte Epoche, die neue, abschließende Epoche in der Lehre vom Staatskredit, anbrechen läßt**).

---

*) Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Zweiter Theil: Die Finanzverwaltung Europas. Dritte Abtheilung: Das Staatsschuldenwesen. 5. Auflage, 1886 (427 S.). Vgl. besonders S. 41 ff., 212 ff.

**) Die erste Epoche der „Reflexionen über den Staatskredit" hat nach Stein (S. 40 ff.) noch keine Vorstellung von einem organischen Zusammenhange zwischen demselben und der übrigen Finanzwirthschaft, und ebenso wenig von dem Unterschied zwischen Finanzkredit und Staatsschuld. Sie sieht jede Schuld als eine Folge von Mißwirthschaft oder Unglück an. Von der Forderung nach einer Verwaltung des Staatskredits ist dabei noch keine Rede, Konsolidirungen kennt sie nicht und Tilgungssysteme liegen ihr noch fern. Diese Periode beginnt mit Ad. Smith; die Grundauffassungen desselben reichen aber zum Theil noch bis zur Gegenwart. Die zweite Epoche beginnt schon vor dem Anfange unseres Jahrhunderts und charakterisirt sich dadurch, daß sie einerseits das ganze Staatsschuldenwesen systematisch in die Finanzwissenschaft aufnimmt, andererseits die Grundsätze einer guten Verwaltung des gesammten Staatskredits sucht. Die zweite Epoche beginnt mit Sonnenfels und wird namentlich durch Malchus und Rebenius bezeichnet.

Diese Eintheilung Stein's hat das Bedenken gegen sich, daß sie nicht nur eine zweite Epoche konstruirt, welche vor der ersten eintritt (Adam Smith, 1776, Sonnenfels, 1765), sie übersieht auch, daß eine ansehnliche Literatur vor Smith und

Digitized by Google

Das Wesen dieser dritten Epoche ist, daß die Staatsschulden in einer viel tiefer gehenden Weise beurtheilt werden. Man betrachtet jetzt die „Staatsschuld überhaupt nur formell als Schuld, dem Wesen nach dagegen ist jede Anleihe eine selbständige Art der Besteuerung der Zukunft für alle diejenigen Verwaltungsaufgaben, welche für diese Zukunft dauernde Verwaltungsanstalten durch Vorauslage der Gegenwart herstellen." Für sie wird daher, fährt Stein fort, die Aufnahme einer Anleihe statt zu einer Erscheinung des finanziellen Nothbedarfs vielmehr zu einer Verpflichtung des Staats, vermöge der Verzinsung und langsamen Tilgung solcher Schulden auch die kommenden Generationen an den Lasten derselben mittragen zu lassen, welche den Vortheil von demjenigen genießen, was vermöge der Anleihen hergestellt worden ist. Hier ist zuerst die Grundlage für die organische Verbindung von Staatskredit und Staatswirthschaft gelegt und damit auch das Band gegeben, welches die Verwaltung des Staats mit der des Staatskredits verbindet. „Die Bahn dafür hat wohl unbestritten Dietzel gebrochen."

Als eine nähere Bestimmung dieses Standpunktes mag man etwa die ferneren Sätze Stein's*) betrachten. Jede Schuld des Staats, sagt er, fordert ihre „Produktivität"**), das ist, daß sie durch ihre Verwendung ihre Verzinsung erzeuge. Es giebt eine direkt produktive Staatsschuld, deren Verwendung den Finanzen eine Einnahme macht, und eine indirekt produktive, deren Produktivität in der Erhöhung der Steuerkraft des Volkes besteht. Die erste ist berechenbar, die zweite nicht. Die erste hat ihr Maaß in einer jährlichen Periode, die zweite fordert, wie z. B. bei Herstellung der Papiergeldvaluta, bei Anlage von Straf- und Unterrichtsanstalten, oft ganze Generationen für die Erfüllung ihres Zweckes. Statt der Berechnung muß daher hier ein allgemeines Prinzip auftreten. Dieses Prinzip kann kein anderes sein als das für alle Staats-

---

Sonnenfels das erweiterte Verständniß für den Staatskredit verräth. In England namentlich James Steuart (1767) vor Smith, in Deutschland und Oesterreich Justi (1755) vor Sonnenfels. Nicht dem Sonnenfels, sondern Justi kommt das Lob zu, welches Stein (S. 44) dem Sonnenfels spendet. Es ist auch, wie wir wissen, nicht richtig, daß seit Adam Smith „bis heute die englische Literatur sich über die gänzliche Verurtheilung der Staatsschulden einig" sei. Ich nenne nur Sinclair. Auch der Grund dieser Verurtheilung, daß „die englischen Staatsschulden fast ausschließlich auf den Krieg verwendet werden" — ist eine seltsame Erklärung, nach der man wohl gar von der Höhe der Schuldenwirthschaft, die auch für den Frieden dienen muß, auf die englische Staatswirthschaft herabzusehen hätte.

*) S. 230 f.

**) Die Anführungszeichen sind von Stein selber; sie kehren aber bei der Wiederholung desselben Wortes nicht wieder.

Digitized by Google

einnahmen und Staatsausgaben geltende. Jede Staatsschuld muß sich durch die Verwaltung des Staats die Bedingungen ihrer Verzinsung und Amortisirung in demjenigen schaffen, was sie selbst für die Bedingungen der geistigen und wirthschaftlichen Entwicklung leistet. Geschieht das nicht, so wird eine jede Staatsschuld zu einer Konsumtion des Staatskapitals statt zu einem Elemente der Produktion für das Einzelkapital.

So weit Stein. Er stimmt im Wesentlichen mit der Produktionstheorie Dietzel's überein, und es ist im Wesentlichen dasselbe von seiner Ansicht des Staatskredits zu sagen, wie von Dietzel's Ansicht.

Wir sehen darin gleichsam den Gipfelpunkt, zu welchem die Reflexe des Staatsschuldenwesens während zweier Jahrhunderte hinaufgeführt haben. Und wenn zu diesem Reflexe eine vergangene Epoche der Wirthschaftslehre hülfreiche Dienste geleistet hat, so mag es vielleicht der heutigen Wissenschaft vergönnt sein, im Anblick aller dieser Spiegelungen der Thatsachen*) auf ihrem eigenen Standpunkte eine Anschauung zu gewinnen, welche der Gegenwart wie der Vergangenheit gerecht wird**).

Zweites Kapitel.

Der öffentliche Kredit der Gegenwart.

Literatur. Friedrich Nebenius, Ueber die Natur und die Ursachen des öffentlichen Kredits, Staatsanlehen, die Tilgung der öffentlichen Schulden, den Handel mit Staatspapieren und die Wechselwirkung zwischen den Kreditoperationen der Staaten und dem ökonomischen und politischen Zustande der Länder. 2. Auflage. Erster, Allgemeiner Theil, 1829. Lorenz von Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Zweiter Theil: Die Finanzverwaltung Europas. Dritte Abtheilung: Das Staatsschuldenwesen. 5. Auflage, 1886. Adolph Wagner, Ordnung des österreichischen Staatshaushalts, 1863. Derselbe, Art. „Staatsschulden" (Bluntschli und Brater's Deutsches Staatswörterbuch, 1867). Derselbe, Die

*) Gegen Stein bereits Ad. Wagner, Ordnung des österreichischen Staatshaushalts (Wien, 1863), S. 17 ff. Derselbe, Art. „Staatsschulden" in Bluntschli's Deutschem Staatswörterbuch (1867).

**) Vgl. oben §§ 157—169 (1. Buch, 6. Kap. „Die Ordnung in den öffentlichen Haushaltungen").

Digitized by Google

Ordnung der Finanzwirthschaft und der öffentliche Kredit (Schönberg's Handbuch der politischen Oekonomie, III. Band, 2. Auflage, 1885.) Paul Leroy-Beaulieu, Traité de la science des finances (1877), tome II: Le budget et le crédit public. G. Ricca-Salerno, Teoria generale dei prestiti pubblici. Milano, 1879. Henry C. Adams, Public Debts, an essay in the science of finance. New York, 1887. F. Frhr. von Reitzenstein, Das kommunale Finanzwesen (Schönberg's Handbuch der politischen Oekonomie. 2. Auflage, 1885, III, S. 649—657). Zur Statistik der heutigen Staats- und Gemeindeschulden vgl. Finanzarchiv, Jahrgänge 1884—89. Richard von Kaufmann, Finanzstatistisches zu den Schulden der europäischen Großmächte (Conrad's Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1887, Neue Folge, Bd. XV). Derselbe, Die öffentlichen Ausgaben der größeren europäischen Länder nach ihrer Zweckbestimmung (Conrad's Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1889, Neue Folge, Bd. XVIII).

Ueber Papiergeld insbesondere: Th. Tooke and W. Newmarch, History of Prices (Die Geschichte und Bestimmung der Preise während der Jahre 1793—1837. Deutsch und mit Zusätzen versehen von E. W. Asher, 1859). Adolph Wagner, Art. „Papiergeld" im Deutschen Staatswörterbuch, 1862. Derselbe, Zur Geschichte der österreichischen Bankozettelperiode (Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, 1861. 1863). Derselbe, Die russische Papierwährung, eine volkswirthschaftliche und finanzpolitische Studie nebst Vorschlägen zur Herstellung der Valuta (Riga, 1868). J. A. R. Helferich, Die österreichische Valuta seit dem Jahre 1848 (Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, 1855. 1856). Carlo Ferraris, Moneta, e corso forzoso. Milano, 1879.

I. Die Thatsachen des öffentlichen Kredits der Gegenwart.

§ 518. Was der Philosoph Berkeley mit hellem Blick vor anderthalb Jahrhunderten für England aussprach, daß in dem Staatskredit neue Goldbergwerke aufgedeckt seien, was James Steuart, dann namentlich Sinclair als ein großes Mittel der politischen Macht erkannten, das hat sich im Laufe eines weiteren Jahrhunderts in die Thatsachen übersetzt, und die Schulden der europäischen Staaten, über deren Höhe nach Beendigung der Kriege im Anfange des 19. Jahrhunderts die Urtheilsfähigsten unserer Finanzschriftsteller sorgenvoll erstaunten, haben sich im Laufe von ferneren zwei Menschenaltern in einem Umfange vergrößert, welcher den Fortschritten in der Produktivität des Jahrhunderts entsprochen hat.

Zwar war es dem reichsten und höchstverschuldeten Lande — Großbritannien — vergönnt, nicht nur auf der Bahn des Staatsschuldenwesens Halt zu machen, sondern auch von der alten Schuld ein ansehnliches Theil zu tilgen. Indessen gerade in den anderen Staaten, die erst neuerdings einer ähnlichen Fülle des Kredits und Kapitals theil-

Digitized by Google

haftig wurden, ist mit den Voraussetzungen auch der Anlaß zu großen Staatsschulden nicht ausgeblieben, so daß uns heute folgendes Bild entgegen tritt.

Wenn nach der Berechnung, die wir oben (§ 493) angeführt haben, im Jahre 1820 die von den europäischen Staaten zu zahlenden Schuldzinsen 1125 Mill. Mark betrugen, so ist nach neueren Berechnungen im Jahre 1865—66 diese Summe nahezu auf das Doppelte, im Jahre 1885 bis 1886 nahezu auf das Vierfache gestiegen*). Von dem Kapitalbetrag der Schuld (1885—86: 108,431 Mill. Franken) ist in Abzug zu bringen, was durch Gegenwerth in produktiven Anlagen gedeckt ist, wie die preußischen Eisenbahnanleihen aus diesen Jahren. Dagegen sind in Anschlag zu bringen die Gemeindeschulden, von denen nur ein mäßiger Theil durch Erträge die Zinsen aufbringt. In Preußen allein brauchten zur Verzinsung und Tilgung ihrer Schulden im Jahre 1883—84 die Stadt- und Landgemeinden 34½ Mill. Mark, im Königreich Italien die Gemeinden und Provinzen im Jahre 1880 zur Verzinsung 41,5 Mill. Franken (für ein Kapital von 745,4 Mill. Franken)**).

Im Einzelnen ist die Staatsschuld Englands, deren Verzinsung im Jahre 1820 650 Mill. Mark kostete, fortschreitend getilgt worden, so daß die Verzinsung im Jahre 1852 nur noch 560 Mill. Mark kostete, im Jahre 1885—86 nur 440 Mill. Mark***). Statt ⅗ der Gesammtausgaben (1820) kostet die Verzinsung jetzt ⅛—¼.

Dafür ist in den meisten anderen Staaten (etwa von den deutschen Staaten, zumal Preußen abgesehen) die Staatsschuld um so mächtiger gewachsen.

---

*) Die Société de Statistique berechnet für 1865—66 an Zins und Tilgung 2438 Millionen Franken; für 1885—86 berechnet Paul Boiteau 4864 Mill. Franken, (Conrad's Jahrbücher 1887, N. F. XV, 145). Nach einer amtlichen italienischen Quelle (Finanzarchiv 1885, 847 ff.) betrug im Jahre 1882 für die sieben Reiche (Deutschland mit Einschluß der Einzelstaaten) Frankreich, England, Italien, Oesterreich-Ungarn, Spanien, Rußland, Deutschland, die Verzinsung der öffentlichen Schuld 3957 Millionen Franken, was immer noch dem Dreifachen der für 1820 berechneten Zahl als Ausgabe aller europäischen Staaten gleich käme. Henry C. Adams (Public Debts, 1887) berechnet für die „zivilisirten Staaten der Gegenwart" eine Schuldenlast von 27 000 Mill. Dollars auf eine Bevölkerung von 1170 Millionen (?) und einen Flächenraum von 37,4 Millionen englische Quadratmeilen. Dabei sind die kommunalen Schulden nicht gerechnet. In Franken übersetzt würden 27 000 Millionen Dollars gleich 143 000 Mill. Franken sein, gegen die obige durch französische Berechnungen festgestellte Summe der europäischen Staatsschulden von 108 431 Millionen Franken.

**) Finanzarchiv 1884, 760, 244—253.

***) Statistical Abstracts for the United Kingdom, 1868. 1888.

Digitized by Google

Oesterreich-Ungarn gab 1820 nur 31 Mill. Mark für die Verzinsung aus, dagegen 1882: 395 Mill. Mark; Rußland 23 Mill. gegen 640 Mill.; Frankreich 148 Mill. gegen 790 Mill.; Italien gab 1882 410 Mill. Mark für Verzinsung seiner Staatsschuld aus, während im Jahre 1820 alle italienischen Staaten nebst Spanien, Portugal, Schweden, Dänemark und den kleineren deutschen Staaten zusammen nur 225 Mill. Mark dafür brauchten.

Namentlich bei Staaten wie Oesterreich-Ungarn und Rußland, die wahrlich nach dem großen Kriege alle Hülfsquellen, also auch ihren Kredit flüssig gemacht hatten, zeigt der Kontrast der relativ winzigen Summe nach dem Kriege mit Napoleon gegenüber den heutigen Lasten den großen Fortschritt des Staatskredits und der finanziellen Kräfte. Auch bei Frankreich, welches bei Wiederherstellung der Ruhe in Europa zwar mit Schonung behandelt, indessen mit schweren Lasten für seine Zeit beladen war, beweist die Steigerung der Zinslast auf das mehr als Siebenfache die Ergiebigkeit seines im Laufe des 19. Jahrhunderts weiter entwickelten Volkswohlstandes.

§ 519. Wir betrachten insbesondere die Entwicklung des öffentlichen Kredits in Preußen und Deutschland. Indem wir hier (ähnlich wie früher bei der Darstellung der Steuerverfassung) die Zusammenstellung eines Vielerlei an Daten und Zahlen aus verschiedenen Gesetzgebungen und Staaten vermeiden, dagegen an die bestimmten Verhältnisse des uns am nächsten liegenden Gemeinwesens anknüpfen, glauben wir ein lebensvolleres Bild der Wirklichkeit zu geben, als bei jener herkömmlichen Darstellungsweise möglich ist*).

Die Betrachtung der preußischen Staatsschulden, wie dieselben sich seit der Mitte dieses Jahrhunderts entwickelt haben, ist geeignet, uns die Werthlosigkeit der üblichen ziffermäßigen Vergleiche mit anderen großen Staaten zu zeigen. Was bei der Würdigung des Kredits von Privatleuten sich für Jedermann von selbst versteht, daß für den Grad ihrer Verschuldung der Zweck und der Gegenwerth der Schulden maßgebend ist, das wird hier — allerdings, wie wir gesehen haben, unter dem Einflusse gefährlicher Theorien — unbeachtet gelassen.

In den Jahren 1848—66 hat sich die preußische Staatsschuld

*) Schon Nebenius (Der öffentliche Kredit, 2. Auflage I, 289 f.) hat über den Werth der beliebten ziffermäßigen Vergleichungen von Land zu Land einschneidende und beherzigenswerthe Worte gesagt. Sie sind selten beherzigt worden.

Digitized by Google

von 158½ Mill. Thalern auf 290 Mill. Thaler vermehrt, also um 131½ Mill. Thaler. Dagegen betrug das Anlagekapital der in dieser Frist erbauten oder erworbenen Staatseisenbahnen (einschließlich des staatlichen Antheils an Privateisenbahnen) 124⅛ Mill. Thaler. Es bleibt hienach nur ein Rest von 7 Mill. Thaler übrig, der in dem Gegenwerth der Eisenbahnen keine Deckung findet*). Der Staatsschatz betrug Ende 1865 20 Mill. Thaler (1848 19,4 Mill.).

Die Verzinsung der Staatsschuld kostete 1865 11 Mill. Thaler, dagegen brachten die Eisenbahnen zu diesem Zwecke auf: 9,6 Mill. Thaler.

Die neuere Staatseisenbahnpolitik hat diese Lage wesentlich günstiger gestaltet. Die Staatsschuld ist ihrem Betrage nach mächtig gestiegen, ihrem finanziellen Inhalte nach die Quelle nicht nur durchaus selbständiger Verzinsung und Tilgung, sondern auch eines wachsenden Ueberschusses geworden.

Die Zunahme der Schuld war diese:

Jahr	Bevölkerung	Schuldkapital Mark	Zins u. Tilgung Mark
1867	24 Mill.	1,135 Mill.	42,78 Mill.
1881—82	27,3 „	1,995 „	98,49 „
1886—87	28,3 „	4,073 „	181,88 „
1889—90	[28,3] „	4,457 „	196,60 „ **).

Aber das Verhältniß der Reinerträge aus dem Staatsbahnbetriebe hat sich derart entwickelt, daß sie seit 1878—79 dem Zinsbedarf für die gesammte Staatsschuld nahezu gleichkommen, seit 1879—80 denselben übertreffen***), und zwar:

Jahr	Zinsbedarf Mark	Reinerträge Mark
1881—82	72,4 Mill.	95,1 Mill.
1883—84	107,6 „	141,9 „
1886—87	161,1 „	201,7 „
1887—88	170,9 „	209,9 „
1889—90	165,6 „	278,6 „

Das Kreditwesen des preußischen Staates in den letzten vierzig Jahren zeigt uns hienach etwas durchaus Verschiedenes von demjenigen, was

*) E. Richter, das preußische Staatsschuldenwesen, 63 ff.

**) Vgl. Anlagen zum Staatshaushaltsetat für das Jahr vom 1. April 1889 bis 1890, Bd. II, Nr. 1. Beil. B, Staatsschuldenverwaltung.

***) Finanzarchiv 1887, 294 f. und Anlagen zum Staatshaushaltsetat für 1889 bis 1890, Bd. I.

Digitized by Google

Oesterreich, Frankreich, Rußland, Italien, selbst die Vereinigten Staaten aufweisen, was Großbritannien im 18. Jahrhundert aufgenommen und in den bis zur Gegenwart fortdauernden Resten seiner großen Nationalschuld besitzt. Von kleinen, vor dem Gesammtcharakter der preußischen Staatsschuld verschwindenden Zügen abgesehen, ist diese Schuld überhaupt nicht das, womit die Geschichte und Theorie des Staatsschuldenwesens seit anderthalb Jahrhunderten gerungen, sei es nun, daß man ihre Gefahren oder ihre Vorzüge betonte; sie ist vielmehr — im Gegensatze zu nebulosen Doktrinen von der immateriellen Produktivität der Staatsanleihen — ein großartiges Beispiel von wahrem Produktivkredit, welches über den Vorstellungskreis eines vergangenen Zeitalters (Nebenius) ebenso hinausschreitet, wie es ein Vorspiel der ferneren Zukunft des Staats- und Gemeindehaushalts überhaupt ist.

Daß bei der reinen Ausgestaltung des preußischen Staatsschuldenwesens in dieser Richtung auch eigenthümlich günstige Umstände des allgemeinen Staatslebens betheiligt gewesen sind, liegt freilich auf der Hand. Die in jedem Sinne glücklichen Schicksale der Jahre 1864, 1866, 1870 bis 1871 waren es auch im finanziellen Sinne. Die Kriege haben durch ihren siegreichen Verlauf die Entschädigung ihrer Kosten gebracht und daher die gewohnten Spuren im Staatsschuldenwesen nicht zurückgelassen. Es mag nur als ein Beweis des unabläßig fortschreitenden Militärbedarfs und der Bedeutung des sich alsbald einstellenden gewohnten Auskunftsmittels gelten, daß nichts destoweniger (nicht in Preußen, sondern) im Reiche die Ansätze zur Heeresschuldenbildung bereits kräftige Wurzeln geschlagen haben.

§ 520. Aehnlich wie in Preußen, steht es in den kleineren deutschen Staaten mit der Staatsschuld. In Württemberg ist die Geschichte der Eisenbahnen zugleich die Geschichte der Staatsschuld*). Die „allgemeine" Schuld betrug 1845 36 Mill. Mark, 1885 47½ Mill. Mark. Fast der ganze Zuwachs in diesen vierzig Jahren trifft auf die Eisenbahnschuld, welche 381,5 Mill. Mark beträgt. Anders als in Preußen, wie uns bekannt, stellt sich das Verhältniß der Eisenbahnüberschüsse zum Zinsbedarf der Eisenbahnschuld; der letztere betrug für 1883 bis 1884: 15,39 Mill. Mark, dagegen der Ueberschuß der Eisenbahnen nur 13,64 Mill. Mark, so daß aus den sonstigen Staatseinnahmen 1,75 Mill. Mark zu decken waren (nach den Voranschlägen für 1884—85, 1885 bis

*) Riecke, Finanzarchiv, 1885, 823. 815 ff.

Digitized by Google

1886 2,22 und 2,40 Mill.). Indessen trotz dieser Verschiedenheit im Einzelnen, die im Laufe der Jahre wieder sich günstiger gestalten kann, bleibt ein großer Unterschied zwischen einer Schuld, welche nur den 8. bis 10. Theil ihrer Verzinsung von den Staatsfinanzen fordert, und einer Schuld, welche die ganze Verzinsung verlangt.

Aehnlich wie in Württemberg steht es in Baden. Die Schuld für die Eisenbahnen und die Bodenseeschiffahrt beträgt (1888) 334,2 Mill. Mark, die übrige verzinsliche Schuld 17,3 Mill.*).

Im Königreich Sachsen betrug die Staatsschuld am 1. Januar 1888 659 Mill. Mark, zum weitaus größten Theile Eisenbahnschuld. Der Zinsbedarf betrug 22,3 Mill., dagegen der Ueberschuß aus dem Betriebe der Staatseisenbahnen 28 Mill. Mark.

Endlich das Königreich Bayern. Im Jahre 1870 betrug die gesammte Staatsschuld 850 Mill. Mark. Davon betrug die Eisenbahnschuld 379 Mill., die Grundentlastungsschuld 163 Mill. Am 1. April 1884 betrug die Gesammtschuld 1347 Mill., wovon 947 Mill. auf die Eisenbahnschuld kamen, 163 Mill. auf die Grundentlastungsschuld. Die übrige Schuld ist 1870—84 von 308 Mill. auf 237 Mill. herabgegangen.

§ 521. Der überwiegend militärische Charakter der Reichsfinanzen drückt sich auch in dem Schuldenwesen des Reiches aus.

Wir haben in anderem Zusammenhange bereits gesehen, daß die fortschreitende Fürsorge für die Wehrhaftigkeit des Reiches zu beständig wiederkehrenden finanziellen Opfern geführt hat (und weiterhin führen wird), die nur in sehr eingeschränktem Sinne den Namen „außerordentlicher" Ausgaben verdienen; daß ferner dieser Name dazu dienen muß, die Deckung durch Anleihen zu rechtfertigen, welche bei einem kräftiger entwickelten Reichssteuersystem durch Steuern ganz oder theilweise ersetzt werden würde.

Das Deutsche Reich hatte Ende 1871, einschließlich der Schulden des Norddeutschen Bundes, 769,5 Mill. Mark (davon 692 Mill. verzinslich). Durch die Kriegsentschädigung, welche Frankreich zahlte, gewann das Reich die Mittel, diese Schuld zu tilgen, und war Ende 1873 nur noch etwa 2 Millionen schuldig. Seit 1877 sind dann wiederholt, meist kleinere Anleihen gemacht worden; neuerdings, bei größeren Bedürfnissen für Heer und Marine, sind die Anleihebeträge größere geworden.

*) Gothaischer Hofkalender für 1889.

Digitized by Google

Am 1. Januar 1886 hatte das Reich eine Schuld von 427 Mill. Dagegen wird nach dem Reichshaushaltsetat für 1889—90*) die gesammte Schuld also festgestellt:

Reichsschuld			mit einem Zinsbedarf von	
4 prozentige	450 Mill.		18	Mill. Mark,
3½ prozentige	565 „	(1. Januar 1890)	18,48	„ „
	1015 Mill.		36,48	Mill. Mark.

Bis vor wenigen Jahren war — ähnlich wie in den Einzelstaaten — ein Aequivalent in den Reichseisenbahnen gegeben, welches nun durch die neuerdings gewachsenen Anleihen wesentlich überschritten ist.

Der Reinertrag derselben ist für 1889—90 veranschlagt auf 19,2 Mill. Mark**).

Der hienach aus Steuern zu deckende Ueberschuß des Zinsbedarfs (17 Mill. Mark) ist freilich eine geringe Summe, wenn wir sie den analogen Bedürfnissen der großen Nachbarstaaten gegenüberstellen — Frankreich 1291 Mill. Franken (Schuldkapital 31,718 Mill.) nach dem Budget für 1888***), oder Rußland 281 Mill. Rubel nach dem Rechnungsabschluß für 1887, 288 Mill. Rubel nach dem Budget für 1888 (wobei für Einnahmen aus Eisenbahnen 53 Mill. abzuziehen sind)†).

§ 522. Der Gemeindekredit hat, wie schon oben einzelne Daten gezeigt haben, neuerdings in Deutschland wie in anderen Staaten sich entwickelt. Mancherlei eigenthümliche Seiten desselben, theils die Bestimmung der Gemeindeschulden, theils die abhängige Stellung der Gemeinden zum Staate, fordern eine Erörterung.

Was die Zwecke anlangt, für welche Anleihen aufgenommen werden durch höhere und niedere Kommunalverbände, so sind dieselben (wegen der identischen Aufgaben von Staat und Gemeinden) ebenso wie in Staat und Reich theils produktive, theils nicht produktive.

*) Anlage X, Denkschrift, betreffend den Geldbedarf für die Verzinsung der Reichsschuld.

**) 49,1 Mill. Einnahme, 29,9 Mill. Ausgabe. Anlage XVIII, Etat für die Verwaltung der Eisenbahnen auf das Etatsjahr 1889—90.

***) Gothaischer Hofkalender für 1889, 667. 935.

†) Das Schuldkapital des russischen Reiches betrug am 1. Januar 1888:

Rubel, Metall . .	391,5	Mill.
Rubel, Papier . .	3105	„
Holl. Gulden . .	66	„
Pfund Sterling .	122,3	„
Franken	552	„

Digitized by Google

Wasserwerke, Gaswerke, Schlachthäuser, Markthallen, Pferdebahnen sind regelmäßig im Stande (sofern die Stadt hinreichend groß ist), ihre Verzinsung durch die Reinerträge aufzubringen*); unter günstigen Umständen wird es ihnen leicht, noch mehr aufzubringen. Krankenhäuser, Armenhäuser, Schulhäuser der Gemeinden, Chausseen oder Irrenhäuser der Provinzen können einen solchen Reinertrag nicht aufbringen, soweit sie auf Unentgeltlichkeit angelegt sind, sich an die unteren Schichten der Bevölkerung, an die Bedürftigkeit selber wenden, sofern sie absichtlich die an sich mögliche Entgeltlichkeit der Benutzung ausschließen (Chausseen, Volksschulen nach preußischem Gesetz). Mancherlei Verbesserungen und Verschönerungen der heutigen Städte (Straßendurchbrüche, Pflasterung, Beleuchtung u. s. w.) können überhaupt nicht durch selbständige Erträge ihre Kosten decken.

Wir finden hienach, ähnlich wie im Staatsschuldenwesen, produktive und unproduktive Anleihen neben einander.

Es liegt in der Natur der Stellung, welche die Gemeinde und jeder kommunale Verband gegenüber dem Staate einnimmt, daß der Staat einerseits das kommunale Schuldenwesen überwacht (sofern er selber zur Erfüllung dieser Aufgabe reif ist), andererseits zur Erlangung der erforderlichen Anleihen den Gemeinden hülfreiche Hand leistet.

Auch wenn in unseren geordneten Staaten regelmäßig solche Abenteuer des Gemeindekredits außer Sicht sind, wie sie in den experimentellen Demokratien üblich sind (wo unter anderem durch die demagogische Eisenbahnpolitik von Stadtgemeinden Konkurse der Gemeinden herbeigeführt worden sind) — so folgt aus der Verantwortlichkeit der Staatsverwaltung für die Vorgänge des Gemeindelebens, die bei einer Katastrophe sehr bald in eine moralische Haftung der Staatsregierung für die Zahlungsunfähigkeit der Gemeinden sich umsetzt, das unbedingte Aufsichtsrecht des Staats. Aus stärkeren Gründen geschieht dadurch nur

*) Die Schuld der Stadt Berlin hat einen überwiegend produktiven Charakter. Der Gesammtbetrag der Schuld war (1883) 136,36 Millionen Mark, wogegen folgende Kapitalanlagen vorhanden waren:

Gasanstalt . . .	20,61	Mill. Mark
Wasserwerke . .	38,21	„ „
Kanalisation . .	52,87	„ „
Schlachthaus . .	11,18	„ „
Markthallen . . .	1,92	„ „
zusammen	124,79	Mill. Mark.

Statistisches Jahrbuch der Stadt Berlin X. Jahrgang (1884), S. 319. Der Ueberschuß der Gasanstalt für 1882—83 betrug 5,46 Mill. Mark, der Ueberschuß der Wasserwerke 1,46 Mill. Mark.

Digitized by Google

das Gleiche, was im Gebiete des gesammten Steuerwesens als angemessen erkannt ist. Daher in der That in Preußen und den deutschen Staaten, in Oesterreich, Frankreich, Großbritannien, Belgien und anderen Ländern keine Gemeindeanleihen ohne Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

Die andere Seite desselben Verhältnisses führt zu der Unterstützung der Gemeinden in ihrem Anlehensbedarf durch den Staat. Große, wohl situirte Gemeinden bedürfen solcher Unterstützung nicht*); die Mehrzahl der kleinen Gemeinden um so mehr. Im Deutschen Reiche dient diesem Zwecke (nebenher) der Reichsinvalidenfonds**); in Belgien ist dafür (1860) ein eigenthümliches Staatsinstitut errichtet (Crédit communal).

In Großbritannien herrscht auf diesem Gebiete eine weitgehende Zentralisation***). Gemeindebehörden haben drei Wege, um Geld aufzunehmen. Sie können sich ans Parlament wenden um Gewährung eines Anlehens für den bestimmten Zweck (special local act); sie können

*) Als höchste Leistung des Gemeindekredits ist das neuerdings (1889) zu Stande gekommene Anlehen der Stadt New York zu nennen. Dasselbe ist zu 2½ Proz. verzinslich und zum Kurse von 101¼ Proz. begeben worden. Kurz zuvor ist ein Anlehen der Nachbarstadt Brooklyn zu 3 Proz. verzinslich zum Kurse von 108½ Proz. untergebracht worden. Mitgewirkt bei der Gunst der Bedingungen hat ein neues Gesetz des Staates New York, welches diese Stadtobligationen zu Depositen beim Staatsversicherungsamt, als Bürgschaft für den Geschäftsbetrieb von Versicherungsgesellschaften, zuläßt. Aber der Hauptgrund wird doch in der Höhe des Kredits dieser beiden Stadtgemeinden, neben dem Kapitalüberflusse, zu suchen sein. Vgl. Economist, June 22, 1889. Diese Höhe des Stadtkredits wiederum ist — im Gegensatze zu den gerade in Amerika verbreiteten Mißbräuchen — für die beiden Städte New York und Brooklyn durch ein Gesetz des Staates New York hergestellt worden, welches dem Kredit eine Grenze setzt in dem zehnten Theile des zur Vermögenssteuer eingeschätzten Vermögenswerthes (real property). Schon 1887 hat die Stadt New York für ihre Anlehen nicht mehr als 3 Proz. gezahlt. Message of Abram S. Hewitt, Mayor, to the Board of Aldermen, January 10, 1888, p. 9. New York, 1888.

Die Stadt Berlin hat neuerdings (Juli 1889) eine Konvertirung ihrer 4prozentigen Anleihe (im Betrage von 123 Mill. Mark) in 3½prozentige mit Erfolg vorgenommen. Der Börsenkurs ihrer 3½prozentigen Anleihen war am 26. Juli 1889 102,80 Proz.

Die Stadt Zürich hat ein 3½prozentiges Anlehen aufgenommen, welches mit 99,10 Proz. an der Berliner Börse vom selben Tage bezahlt ist.

Die Stadt Hildesheim hat mit einem Bankkonsortium (Juli 1889) ein Anlehen von 1½ Mill. Mark. 3½ Proz. verzinslich, zum Kurse von 101¼ Proz. abgeschlossen.

**) Am 31. März 1884 betrug die Summe der Darlehen an Gemeinden 202,3 Mill. Mark, zu 4—4½ Proz. verzinslich.

***) Phillips, Local taxation in England and Wales (Local government and taxation in the United Kingdom. Edited by J. W. Probyn, 1882, p. 479 ssq).

Digitized by Google

für bestimmte öffentliche Zwecke sich ans Schatzamt wenden durch die Vermittlung der Staatsbehörde „für Gewährung von Darlehen zu öffentlichen Arbeiten" (Board of public works Loan Commissioners); sie können drittens unter dem Gesetze über die Gemeindeanleihen (1875) für ähnliche Zwecke auf dem offenen Markte Anleihen machen. Der letztere Weg ist wenig beschritten worden; dagegen ist ein großer Theil aus dem Schatzamt dargeliehen (seit 1879 zu folgenden Zinssätzen: 3½ Proz. bei Rückzahlung binnen 20 Jahren; 3¾ Proz. bei Rückzahlung binnen 20 bis 30 Jahren; 4 Proz. bei 30—40 Jahren; 4¼ Proz. bei längerem Termin als 40 Jahren).

Die Masse der Gemeindeschulden ist in neuester Zeit mächtig gewachsen. Sie betrug 1872—73 in England und Wales allein 80 Mill. Pfund und 1879—80 137 Mill. Pfund. Von letzterem Betrage waren nur 30 Mill. auf individuelle Entgelte (tolls, dues, rents) basirt; der ganze Rest von 107 Mill. auf Steuern. Die Kontrole des Parlaments oder der Behörde für die Darlehen zu öffentlichen Arbeiten scheint eine sehr laxe zu sein und das Schuldenmachen zu befördern, namentlich auf rechtzeitige Tilgung nicht hinzuwirken.

II. Die Arten der öffentlichen Schulden.

§ 523. Die Thatsachen des öffentlichen Schuldenwesens, welche wir erörtert haben, sind bisher nur in zweierlei Hinsicht qualitativ unterschieden worden: in Hinsicht auf die Bestimmung zu produktiven oder unproduktiven Zwecken, und in Hinsicht der öffentlichen Verbände, welche davon Gebrauch machen.

Es bedarf indessen einer weitergehenden Analyse.

Wenn wir die Schulden des Deutschen Reiches ins Auge fassen, so finden wir, daß am 31. März 1887*) dieselben sich aus folgenden Kategorien zusammensetzten:

1) „verzinsliche Schuldverschreibungen" . . 504,2 Mill. Mark,
2) „unverzinsliche Schatzanweisungen" . . 54,15 „ „
3) „Reichskassenscheine" . . . . . 133,87 „ „

Wir haben darin drei typische Formen des öffentlichen Anleihenwesens, welche sich nach der Verschiedenheit der Dauer des Kredits unter-

*) Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1888, 198.

Digitized by Google

scheiden, deren verschiedener Dauer aber wiederum verschiedene Ursachen und Absichten des Kredits zu Grunde liegen.

Wie man im privaten Kreditverkehr kurzen und langen Kredit unterscheidet, der im Einzelnen verschiedene Formen annimmt und verschiedene Zwecke zu erfüllen hat, so ist es analog im öffentlichen Kredit. Wie man einen Unterschied macht zwischen dem Hypothekendarlehen, welches dem Grundbesitzer auf eine längere Reihe von Jahren gewährt wird als Korrelat seines dauernden Besitzes daran, und dem Wechseldarlehen, dessen kurze Frist dem schnellen Umlauf der Güter durch die stufenweisen Vorgänge der Produktion entspricht: ebenso giebt es Veranlassungen im öffentlichen Haushalte, welche dauernden Kredit beanspruchen neben anderen Veranlassungen, welche sich mit kurzfristigem Kredit begnügen.

§ 524. Aus der historischen Darstellung hat sich ergeben, daß die große Masse der öffentlichen Schulden, seien dieselben nun für produktive oder für unproduktive Zwecke bestimmt, für längere Dauer bestimmt sind, ja daß die Reife des Staatskredits schon lange zu der Ueberzeugung geführt hat, die unbegrenzte Dauer des Kredits sei das eigentlich Charakteristische desselben. Es begegnet sich hier die Natur der großen Masse des öffentlichen Kreditbedürfnisses mit der Natur des Staates; es begegnet sich das Wesen der finanziellen Ansprüche, welche der Staatshaushalt an den Darlehnsmarkt macht, mit dem Wesen der moralisch-politischen Ansprüche, welche der Staat zu erheben befähigt und berechtigt ist. Auch ist hier nicht mehr ein streitiger Anspruch zu lösen; vielmehr hat eine lange Erfahrung in den verschiedensten Staaten den Beweis geliefert, daß die entscheidenden Ueberzeugungen des Darlehnsmarktes einem solchen Anspruche des Staats gern entgegengekommen sind, in dem Maaße als Staat und Staatswirthschaft die entsprechende Stufe der Reife erklommen hatten.

Zum Theil sind es Erfahrungen, in welchen der öffentliche Kredit wahre Triumphe gefeiert hat, wenn das Vertrauen in die Dauerhaftigkeit des Staatswesens und in seine finanzielle Zuverlässigkeit Herr geworden ist über alle Zweifel, die ein in beständigen Umwälzungen sich fortbewegendes Staatswesen, mit immer neuen Verfassungsformen und Dynastien, doch so nahe gelegt hatte. Die Einheit des nationalen Bestandes erschien offenbar so fest gegründet, daß alle jene Aenderungen daneben als geringfügig erschienen.

Das finanzielle Bedürfniß einer langen Dauer des Kredits mußte aber jedesmal auf der Hand liegen, so oft ungeheure Summen für

Digitized by Google

große Kriege aufgenommen werden mußten oder selbst mäßigere Summen für große produktive Anstalten.

Der Name, welcher für diese im Vordergrunde stehende Kategorie üblich geworden ist, „fundirte Schulden", zeigt selber den Fortschritt des öffentlichen Kredits. Er ist in England während des 18. Jahrhunderts herrschend geworden und bedeutete dort die Basirung der Schuld sammt Verzinsung auf bestimmte öffentliche Einkünfte. Es war die fortgeschrittene Form der einstmaligen privatrechtlichen Verpfändung von individuell bestimmten Staatsbesitzungen oder Staatseinkünften, an deren Stelle jetzt die staatsrechtliche Ueberweisung gewisser Einkünfte zum Zwecke eines bestimmten Anlehensbedarfs getreten war. Eine weitere Stufe der Entwicklung führte über diesen engern Zusammenhang zwischen Bedarf und Deckung hinaus zu der Gleichstellung des jährlichen Zins- und Tilgungsbedarfs mit den sonstigen Staatsbedürfnissen und hiemit zu der allgemeinen „Fundirung" aller Staatsausgaben, durch welche die eine wie die andere auf die Staatseinkünfte im Ganzen angewiesen ist.

Wenn also der ursprüngliche Sinn der alten Bezeichnung für einen heutigen Staat mit entwickeltem Kreditwesen verloren gegangen ist, so bedeutet der Name „fundirte Schuld" nur noch das, was von dem alten Inhalte übrig geblieben ist — nämlich die auf längere Dauer berechnete Schuld.

§ 525. Im Gegensatze zu der fundirten Schuld bezeichnet man die übrige öffentliche Schuld als schwebende Schuld. Dieselbe steht regelmäßig im Hintergrunde gegenüber der fundirten Schuld, zumal in solchen Staaten, in welchen die öffentliche Schuld groß ist*); sie setzt sich aber aus so mannigfaltigen Formen zusammen und nährt sich namentlich aus so verschiedenen Anlässen, daß sie einer besonderen Betrachtung bedarf.

In den allgemeineren Erörterungen über das Verhältniß von Steuern und Staatsschulden bei Deckung des Staatsbedarfs ist der

*) Die Staatsschuld von Großbritannien setzte sich aus folgenden Kategorien am 31. März 1888 zusammen (Statistical Abstract for the United Kingdom, 1888, p. 29):

1) funded debt	£	609 740 743
2) terminable annuities	„	78 449 230
3) unfunded debt	„	17 385 100
4) Savings banks deficiencies	„	1 346 176
5) Exchequer balances at the Banks of England and Ireland	„	7 647 072
6) Verschiedene Schulden (local loans, Suez Canal shares etc.)	„	5 522 917

Digitized by Google

Gegenstand schon berührt worden (§ 168). Wir gehen hier etwas näher darauf ein.

Die Staatshaushaltung mit unentwickeltem Kredit gleicht einer ungeordneten Privathaushaltung, macht Schulden, über deren nothwendige Dauer sie sich täuscht, für deren baldige Tilgung ihr gleichwohl die Mittel fehlen, ja deren Entstehung auf einem Mißverhältniß der Ausgaben zu den Einnahmen beruht, welches weder durch gesteigerte Einnahmen noch durch eingestandene Hülfsquellen des Kredits beseitigt werden kann. Man kann dieses als die fahrlässige Schuldenwirthschaft bezeichnen.

Als Folge derselben schleppen sich in der öffentlichen wie in der privaten Wirthschaft Rückstände von Jahr zu Jahr, steigern sich, weil die Anlässe ihrer Entstehung fortdauern, und können — bei mangelnder Erhöhung der regelmäßigen Einkünfte — nur dadurch getilgt werden, daß der schuldende Haushalt in die Wahrheit tritt, an die Stelle einer Menge kleinerer, längst fälliger Beträge das offene Bekenntniß einer größeren Schuld setzt, für deren Tilgung und Verzinsung Vorsorge getroffen wird.

Dieses ist die älteste, daher, bei unzureichender Ordnung des Staatshaushalts, verbreitetste Form der „schwebenden Schuld".

Indessen auch der gute Wirth, der Staatswirth wie der Privatwirth, macht die Beobachtung, daß ohne das Vorhandensein einer solchen Fahrlässigkeit Schulden ähnlicher Art entstehen. Und zwar durch folgende Anlässe.

Der beste Wirth kann nicht vermeiden, daß über den Abschluß einer bestimmten Wirthschaftsperiode hinaus die Forderungen für Lieferungen und Leistungen noch nicht liquidirt sind, welche er im Laufe dieser Wirthschaftsperiode empfangen hat.

Es mögen ferner unvorhergesehene Ausfälle in den veranschlagten Einnahmen vorkommen oder unvorhergesehene Mehrbedürfnisse eintreten, welche keinen Aufschub erlauben.

Auch die regelmäßigen Einnahmen und die regelmäßigen Ausgaben treffen zeitlich nicht immer zusammen. Bedeutende Summen werden etwa zur Besoldung der Beamten, der Truppen u. s. w. erfordert, deren Gegenwerth aus Steuern, Domänen, Pachtzinsen u. dergl. erst um Monate, Vierteljahre, Halbjahre später eingeht.

Namentlich aber bilden staatliche Verwaltungsaufgaben den Grund zu schwebenden Schulden, welche aus finanziellen Gründen nicht entstanden sind.

Die Hauptarten derselben fassen wir etwas näher ins Auge.

Digitized by Google

§ 526. Der Hauptfall einer schwebenden Schuld derart ist die Ausgabe von Staatspapiergeld. Von allen finanziellen Mißbräuchen abgesehen, erfüllt dasselbe in einem Lande mit Silberwährung die Aufgabe, das Bedürfniß nach einem leichter transportablen Surrogat des Silbers zu befriedigen, für Beträge, die in Silber dargestellt dem Verkehr lästig fallen, während die etwa vorhandenen Zettelbanken wiederum mit ihren Papiersurrogaten über diese Beträge hinausreichen und hinausreichen sollen. Typisch für dieses Bedürfniß ist die Gewohnheit der deutschen Staaten, die bis zum Reichsgesetz vom 30. April 1874 Papierscheine zu Einem, Fünf, Zehn Thalern (Gulden) in Umlauf hielten (im Gesammtbetrage von 184 298 500 Mark bei Erlaß des Reichsgesetzes), und in der Erbschaft derselben die Einrichtung der Reichskassenscheine in dem normalen Gesammtbetrage von 120 Mill. Mark nebst einem übergangsweisen Zugeständniß von 54,74 Mill. an die Einzelstaaten, die 1876—90 zu tilgen sind, so daß Ende März 1887 noch 133,86 Mill. im Umlauf waren und zwar*)

2041823	Reichskassenscheine zu	5	Mk.
1000038	„	20	„
2073172	„	50	„

Ein anderer in den Aufgaben der Staatsverwaltung liegender Anlaß zu schwebenden Schulden liegt dann vor, wenn der Staat (das Reich) staatliche Sparkassen einrichtet, insbesondere nach der neueren Gewohnheit die mit der Post verbundenen Sparkassen, durch welche eine umfangreiche, täglich kündbare Staatsschuld kontrahirt wird. In Großbritannien und Irland betrug die Summe, welche der Staat am 31. März 1887 schuldete, 53,97 Mill. Pfd. Sterl.**).

§ 527. Ob nun die Anlässe der einen oder der anderen Art, ob gleichsam passive oder aktive Veranlassungen zu schwebenden Staats-(Gemeinde-)schulden führen — das Verhalten der Finanzverwaltung ihnen gegenüber ist wiederum ein verschiedenes, je nachdem aus diesen Anlässen eine Schuld unmittelbar hervorgeht oder vielmehr erst mittelbar der Antrieb entsteht, eine Schuld zu kontrahiren.

Wenn Lieferungen für die Staatsverwaltung nicht rechtzeitig liquidirt werden, wenn die Postsparkassen dem Staate große Depositen zuführen,

*) Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1888, 123.

**) Statistical Abstract, 1888, p. 180. In der Uebersicht über die National Debt (siehe Anmerkung zum vorigen Paragraphen) ist dieser Betrag nicht zu erkennen.

Digitized by Google

so ist durch diese Thatsache selber die schwebende Schuld entstanden. Wenn dagegen unvorhergesehene Einnahme-Ausfälle oder unvorhergesehene Ausgaben das im Voranschlage festgestellte Gleichgewicht der öffentlichen Haushaltung stören und eine Lücke in den verfügbaren Summen für den unmittelbaren Ausgabebedarf erzeugen, so entsteht die Nothwendigkeit, eine schwebende Schuld erst aufzunehmen. In der Mitte zwischen beiden Kategorien steht die Ausgabe von Staats(Reichs)kassenscheinen. Ein genügender Grund dafür liegt in währungspolitischen Umständen, die wir kennen gelernt haben. Aber weder historisch noch praktisch ist dies der einzige oder voranstehende Grund. Die vorhandenen Reichskassenscheine, welche in dem Umlauf des Reiches laut Gesetz vom 30. April 1874 sich befinden, sind die Erbschaft von Gewohnheiten und Mißbräuchen des einzelstaatlichen Geldwesens in Deutschland, bei welchem es — wenigstens einzelne — Regierungen darauf abgesehen hatten, die Vortheile einer unverzinslichen Schuld möglichst gründlich auszunutzen, so daß Preußen sich schon 1856 bewogen sah, sein Staatspapiergeld auf die Hälfte zu reduziren*), so daß die Reichsgesetzgebung abermals an die Stelle der zu Anfang 1874 vorhandenen Masse von 184,3 Mill. Mark den herabgesetzten Betrag von 120 Mill. Mark (allerdings bei gleichzeitiger Einführung der Goldwährung) treten ließ.

Staatskassenscheine (Papiergeld im weiteren Sinne) sind daher eine der üblichen Formen, durch welche die zeitweilige Lücke in den verfügbaren Finanzmitteln ihre Ausfüllung sucht. Unter welchen Bedingungen, mit welchen Schranken, welchen Gefahren, werden wir weiter unten sehen.

Neben dem Papiergelde giebt es — namentlich in Staaten, welche von dieser Form keinen Gebrauch machen (Großbritannien, Frankreich) — andere Formen der schwebenden Schuld, die demselben finanziellen Zwecke dienen. Wir haben gesehen, daß der preußische Staat, zumal in den Jahren seiner finanziellen oder staatsrechtlichen Bedrängniß, in der Seehandlungssozietät einen Rückhalt hatte, welcher durch eine beständige schwebende Schuld der abnormen Lage des öffentlichen Kredits nachhalf. In Großbritannien sind die finanziellen Beziehungen zur Bank von England seit deren Begründung herkömmlich; die privilegirten Handelskompagnien (Ostindische, Westindische Kompagnie) standen in ähnlichen Beziehungen zum englischen Staatskredit. Die Vermischung verschiedenartiger Gattungen des Kredits, welche die Folge dieser Beziehungen war, die Festlegung flüssiger Depositen jener Geldinstitute für dauernden Kreditbedarf des Staates, war eine Stufe des unreifen und daher un-

*) Gesetz vom 7. Mai 1856: 15,7 Mill. Thaler statt 30,7 Mill. Thaler.

Digitized by Google

soliden Kredits. Nach Ueberwindung solcher Verirrungen der früheren Zeit ist übrig geblieben, was auf der Stufe des entwickelten Staatskredits die legitime Aufgabe solcher Banken ist, die Offenhaltung einer laufenden Rechnung für die Zwecke der schwebenden Schuld. Der englische Staat schuldete auf diese Weise den Banken von England und Irland am 31. März 1887: 7647072 Mill. Pfd. Sterl.*).

Eine wichtige Form, die ebenfalls in England heimisch, in den Staaten des Festlandes neuerdings nachgeahmt worden ist, sind ferner die Schatzscheine (Bills of Exchequer). Sie unterscheiden sich von den Kassenscheinen wie die Handelswechsel von den Banknoten. Während Kassenscheine und Banknoten darauf ausgehen, Ersatzmittel des Metallgeldes zu sein, also dem täglichen Umlauf zu dienen, und ihre Geltung in diesem Umlauf auf die tägliche Einlösbarkeit gegen Metallgeld gründen, sind Wechsel und Schatzscheine zu Kapitalanlagen für kurze Fristen bestimmt, im Gegensatze zu den langfristigen Anlagen der fundirten Anleihen, der Hypothekendarlehen, Pfandbriefe u. dgl. Als Kapitalanlage gewähren die Schatzscheine ebenso wie die Wechsel einen Zins, welcher wiederum als Zins für kurzfristige Anlagen (Diskont) eigenthümlichen Gründen folgt, die von dem Zins der langfristigen Kapitalanlagen abweichen.

§ 528. Nach dieser kurzen Darlegung der verschiedenen Arten der öffentlichen Schulden wenden wir uns zu einer näheren Betrachtung derselben.

Was zunächst das Verhältniß der fundirten Schuld zur schwebenden Schuld betrifft, so sind die Grenzen derselben zu einander durch ihre Natur gezogen. Die Neigung jeder ungeordneten Wirthschaft, die Summe der schwebenden Schuld anschwellen zu lassen und dadurch die fundirte Schuld zu vermindern, theils um die wirkliche Höhe der letzteren zu verschleiern, theils um die finanziellen Vortheile der schwebenden Schuld (Unverzinslichkeit, niedrigeren Zinsfuß) auszubeuten, straft sich durch die darin liegende Kehrseite, nämlich durch den Verzicht auf die Vorzüge jeder fundirten Schuld.

Diese Vorzüge bestehen in der langen Dauer des Kredits, in der Unterordnung der Schuldentilgung unter die Bedingungen der gesammten Finanzlage des Staates. Wogegen die schwebende Schuld vermöge

*) In den 15 Jahren 1874—87 durchschnittlich 6 Mill. Pfd. am 31. März, also am Schlusse jedes Finanzjahres. Statistical Abstract, 1888, p. 29.

Digitized by Google

ihrer täglichen oder monatlichen Fälligkeit durch ihr Uebermaaß denjenigen Druck auf die Finanzen ausüben kann, welchen die fundirte Form der Staatsschuld zu beseitigen bestimmt ist. Bei entwickeltem Staatskredit mag ein solches Uebermaaß in guten Tagen ohne schlimme Folgen bleiben; aber bei einer Erschütterung des Kredits, bei drohender Kriegsgefahr, wo so leicht sich übertriebene Besorgnisse des Publikums bemächtigen, können sich solche Versehen schwer rächen durch die Verlegenheiten, die sie dem schuldenden Staate im ungeeignetsten Augenblicke bereiten.

Die dann etwa eintretende Unfähigkeit zur Einhaltung der geltend gemachten Verpflichtungen wirkt ihrerseits auf den ohnehin erschütterten Staatskredit zurück und vermehrt die allgemeine Bestürzung.

Am gefährlichsten ist daher eine unverhältnißmäßige Ausgabe von Geldsurrogaten (Kassenscheinen u. dgl.), deren normales Wesen auf der täglichen Einlösungsfähigkeit gegen Metallgeld beruht. Versagt diese Fähigkeit im entscheidenden Moment, so tritt das gerade Gegentheil von demjenigen ein, was der Zweck des Papiergeldes für den Verkehr ist. Dazu geschaffen, sich im Verkehr zu behaupten aus der Kraft des unerschütterten Vertrauens in die pünktliche Einlösung, drängt sich jetzt das Verlangen nach Einlösung an die Kassen des Staats, welche diesem Verlangen zu entsprechen nicht im Stande sind. Jetzt entsteht die Nöthigung für den Staat, die Lücke seines Kredits durch Zwang auszufüllen. War so lange die Eigenschaft des gesetzlichen Zahlungsmittels fast nur eine begleitende Form zu der materiellen Grundlage des freiwilligen Vertrauens, so wird dieselbe jetzt, nachdem die letztere erschüttert ist, ausschlaggebend für die Annahme des Papiergeldes an Zahlungsstatt, ohne über die Gleichwerthigkeit desselben mit dem Metallgelde Macht zu haben.

Etwas Aehnliches hat sich ereignet, wenn zwar der Staat kein Papiergeld ausgegeben hatte, jedoch in der anderen Form einer schwebenden Schuld an privilegirte Zettelbankinstitute kurzfristige Verpflichtungen übernommen hatte, die er im Augenblick gesteigerten Kreditbedarfs nicht nur nicht zu erfüllen fähig war, sondern auch durch neue Schulden zu vermehren genöthigt war. Die Rückwirkung davon zeigte sich in der Unfähigkeit der Banken, ihre eigenen Verpflichtungen zu erfüllen, und der daraus dem Staate erwachsenden Nöthigung, die Suspension der Banknoteneinlösung durch seine Autorität zu decken.

Andererseits ist es nicht möglich, feste Normen für das Verhältniß der schwebenden Schuld zur fundirten aufzustellen.

Im Deutschen Reich gab es am 31. März 1887 neben 133,87 Mill. Mark Reichskassenscheinen 54,15 Mill. Mark *Schatzanweisungen*, welche, gleich Wechseln unverzinslich, durch Diskontirung (durchschnittlich

Digitized by Google

zu 3 Proz.) begeben werden. Ihr Betrag schwankte am Schlusse jedes Finanzjahres 1877—87 zwischen 10—70 Mill. Mark. In den früheren Jahren (1868—75) war die Form der verzinslichen Schatzanweisungen üblich, welche ihrerseits die Schwankungen des Diskonts und die daraus folgenden Schwankungen des Kurses der Schatzanweisungen natürlich nicht aufhob. In besonders ausgedehntem Umfange ist von den Schatzanweisungen zum Behufe der Durchführung der Münzreform im Deutschen Reiche Gebrauch gemacht worden.

Seit 1868, wo die Schatzanweisungen in Preußen wie im Norddeutschen Bunde eingeführt worden sind, bestimmt das jährliche Etatsgesetz über die Summe der erforderlichen Schatzanweisungen, wie über den Zinsbedarf derselben. Der Etat des Reiches für das Jahr 1889—90*) nimmt einen Betrag von 78,5 Mill. in Aussicht und für dessen Verzinsung eine Summe von 350000 Mark. Der Voranschlag für den preußischen Staatshaushalt**) bemerkt, daß „zur Verzinsung der zur vorübergehenden Verstärkung des Betriebsfonds der Generalstaatskasse durch Ausgabe von Schatzanweisungen zu beschaffenden Mittel für 1889—90 : 600000 Mark vorgesehen werden".

§ 529. Die Arten der fundirten Schulden differenziren sich je nach der fortschreitenden Ausbildung des Charakterzuges, welcher das Wesen der fundirten Schuld kennzeichnet. Je mehr die Eigenschaft des dauernden Kredits, welchen Staat (Reich, Gemeinde) genießen, zum Durchbruch gelangt, um so entschiedener sind die Rechtsformen entwickelt, welche die den Gläubigern zugestandene Kündbarkeit der Schuld einschränken, die Rückzahlungspflicht des Staates hinausschieben oder ganz beseitigen, die gebundenen Fristen und Summen der Tilgung, zuerst die privatrechtlich gebundenen (gegenüber den Gläubigern), dann die staatsrechtlich gebundenen lockern oder aufheben.

Die älteren preußischen Anleihen im Anfange des 19. Jahrhunderts waren nur auf drei bis acht Jahre aufgenommen, und die Tilgung derselben war demgemäß auf nur drei bis acht Raten vertheilt. Noch mitten in den Bedrängnissen des ungeordneten Staatshaushalts wurde dann später, 1818—19 je 1 Mill. Thaler zur Tilgung von Staatsschuldscheinen verwendet; bei der ersten englischen Anleihe (1818) sollten

*) Anlage X, Etat der Reichsschuld auf das Etatsjahr 1889—90.

**) Anlagen, Band II, Nr. 1, Staatsschuldenverwaltung.

Digitized by Google

im ersten Jahre 3 Proz. und in den folgenden Jahren $2\frac{1}{2}$, 2, $1\frac{1}{2}$ und 1 Proz. des Schuldkapitals verwendet werden*).

Die Prämienanleihen, deren Reiz auf der Beimischung des Spielgewinns beruht, fallen, in der Entwicklung des preußischen Staatsschuldenwesens, wesentlich in jene Zeit und reichen bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts (wie sie England seinerseits am Anfange dieses Jahrhunderts überwunden hat). Die erste preußische Prämienanleihe wird 1796, die zweite 1821, die dritte 1832, die vierte und letzte 1855 aufgenommen. Sie binden von vornherein den schuldenden Staat durch den Verlosungsplan an feste, jährlich zurückzuzahlende Beträge, welche, zur Verstärkung des Reizes, möglichst bald nach der Ausgabe der Anlehenspapiere auszulosen sind und zwar mit möglichst hohen Treffern. Die Verlosungspläne reichen aber regelmäßig über längere Zeiträume weg und noch jetzt steht ein Rest der preußischen Prämienanleihe von 1855 aus; ähnlich von den vor 20, 30, 40 Jahren aufgenommenen Prämienanleihen von Baden, Bayern, Braunschweig, Dessau, Hamburg, Lübeck, Meiningen, Oldenburg.

Nicht nur diese Form, auch ihr finanzieller Inhalt, nämlich der feste Tilgungsplan, ist im Angesichte der Entwicklung des fundirten Schuldenwesens nur eine Uebergangsstufe. In England 1828, in Frankreich 1848, in Oesterreich 1859 aufgegeben — aus Gründen, die uns die historische Betrachtung nahe gelegt hat —, wird in Preußen daran festgehalten. Im Jahre 1856 will ein Antrag im Herrenhause die an feste Pläne gebundene Tilgungspflicht beseitigen; im Jahre 1867 im Reichstage des Norddeutschen Bundes regt Twesten ein Gleiches an, ohne daß diese Anträge Erfolg haben. Die kompakte Schuldenmasse der preußischen Staatseisenbahnschuld hat (Gesetz vom 27. März 1882) bei dem produktiven Charakter dieser Schuld die gebundene Tilgung (jährlich $\frac{3}{4}$ Proz.) aus den Jahresüberschüssen nahegelegt. Es ist indessen auch hier wiederum lehrreich, daß diese Verpflichtung, deren Einlösung die glänzenden Erträge der Eisenbahnen zu Hülfe gekommen sind, thatsächlich erfüllt worden ist nicht durch wirkliche Tilgung der bestehenden Schuld, sondern durch Deckung von neuen Staatsausgaben, für welche im andern Falle neue Anleihen hätten aufgenommen werden müssen.

§ 530. Die fundirte Schuld von unbegrenzter Dauer, mit zeitlich ungebundener Tilgung oder doch nur staatsrechtlicher Bindung (nicht

*) Richter, das preußische Staatsschuldenwesen, 222.

Digitized by Google

privatrechtlicher Tilgung in der Weise eines Prämienziehungsplans oder eines sonstigen festen Auslosungsplanes) führt folgerichtig zu der Form der Rentenschuld.

Die Verpflichtung des schuldenden Staats geht überhaupt nicht mehr auf die Rückzahlung des erborgten Kapitals, sondern auf die jährliche Zahlung der Zinsrente.

Wir wissen, daß diese reifste Entwicklung der Staatsschuldenform an die Anfänge des öffentlichen Kredits in den italienischen und deutschen Städterepubliken anknüpft, mit dem Leibrentenwesen der früheren Zeitalter verwandt ist, in England mehr und mehr sich als die typische Form der Staatsschuld herausgebildet hat.

Während sie durchaus dem Wesen des entwickelten Staatskredits entspricht, leidet sie doch einige Einschränkungen. Zunächst beseitigt die höchste Stufe des Staatskredits und die dadurch gerechtfertigte Aufhebung der Kapitalschuld diejenigen Anlässe nicht, welche es dem einzelnen Gläubiger erwünscht erscheinen lassen, sein Darlehen zurückzuziehen, um das darin steckende Kapital für andere Zwecke zu verwenden. Die Rentenschuld hat daher zur Voraussetzung den Kapitalmarkt, auf welchem jederzeit die Staatsschuldscheine ihre Käufer finden, und damit den Ersatz für die Rückzahlungspflicht des Staats.

Wenn indessen diese Einschränkung nicht blos die Rentenschuld, sondern jede weit hinausgestreckte Schuld des Staates trifft, so ist noch eine andere, wichtigere Einschränkung zu machen. Im eigenen Interesse des schuldenden Staates liegt es, nicht eine dauernde Rente schlechthin zu versprechen, sondern als Zins eines Kapitals, welches früher oder später zurückzuzahlen sich der Staat vorbehält, weil in der Zukunft die Umstände des Staatskredits oder des Kapitalmarktes Gelegenheit zu einer niedrigeren Zinsrente bieten können, um die er ein neues Darlehen eintauscht (Zinsreduktion, Konversion).

Bei dem neueren Uebergang zur „Rentenschuld" in Preußen und anderen deutschen Staaten, sowie in Oesterreich, hat man daher nicht geglaubt, die Form der Obligation über das Kapital verlassen zu sollen. In England hat sich seit 1866 diese Form wieder eingebürgert. In Frankreich läßt zwar die Form der Rentenschuld*) Zweifel über das Vorhandensein einer Kapitalschuld und das daraus für den Staat sich ergebende Rückzahlungsrecht; indessen hat das Dekret vom 14. März 1852 (über die Konversion der 5prozentigen Rente in 4½prozentige) den Grundsatz festgestellt**), daß dieses Recht „inhärent" sei „der Natur des Vertrages

*) L. Stein, Finanzwissenschaft II, 3 (5. Auflage 1886), S. 265—267.

**) Block, Dictionnaire de l'administration française (1877), p. 774.

Digitized by Google

über eine ewige Rente". Im Einzelnen ist man in Frankreich von der Form der Rentenschuld in weitergehendem Maaße abgewichen, indem man 1878 für Eisenbahnzwecke eine Anleihe von ca. 500 Mill. Franken aufgenommen hat, die zwar die Form einer 3prozentigen Rente hat, jedoch nicht konvertirbar ist, vielmehr durch 75 Jahresauslosungen zum Nennwerth des Kapitals getilgt werden soll. Hiezu veranlaßte allerdings die Beziehung zu den Obligationen der Privatbahngesellschaften, welche bis 1950—60 ebenfalls getilgt sein müssen, weil dann die Bahnen in das Eigenthum des Staates fallen*).

§ 531. Im Zusammenhange mit dieser Entwicklung steht die Einführung des Staatsschuldbuches in Preußen und anderen deutschen Staaten**).

Seit dem Edikte über die Finanzen des preußischen Staats vom 27. Oktober 1810 ist bei der Verbriefung preußischer Staatsschulden der Grundsatz festgehalten worden, die Schuldscheine auf den Inhaber zu verschreiben. Gemäß der Verordnung, wegen der künftigen Behandlung des Staatsschuldenwesens, vom 17. Januar 1820 wurden die noch im Umlauf befindlichen, auf Namen lautenden kurmärkischen, landschaftlichen und Stadtobligationen eingezogen. Nach Erwerbung der neuen Provinzen im Jahre 1866 wurde durch Gesetze vom 29. Februar 1868 und 11. Februar 1869 für diese bestimmt, daß eine Einschreibung der auf den Inhaber lautenden Staatsschuldverschreibungen auf den Namen des Besitzers nicht ferner stattfinden, dagegen die Hauptverwaltung der Staatsschulden ermächtigt sein solle, Staatsschuldverschreibungen auf den Namen, wenn der Eigenthümer dies beantrage, in solche auf den Inhaber umzuschreiben.

Anders im Auslande. In England, Frankreich, Holland, Oesterreich und auch in einigen deutschen Staaten, so in Hamburg, dann in den Vereinigten Staaten von Amerika ist bis in die neueste Zeit das System festgehalten worden, daß die Staatsschulden, sei es durch Obligationen auf den Namen des Gläubigers verbrieft, sei es namentlich in ein zu diesem Behufe angelegtes Buch eingetragen werden. In England erhält der Staatsgläubiger nur die bedungene Zinsrente; der Nominalbetrag der Schuld wird auf seinen Namen in das Große Buch

*) Finanzarchiv, 1884, 269.

**) E. Francke, Finanzarchiv, 1884, 265—303. Löbe, Finanzarchiv, 1885, 194—216.

Digitized by Google

eingetragen, in das die Verwaltung der englischen Bank alle Gläubiger der fundirten Staatsschuld einzeichnet; eine Schuldverschreibung erhält der Gläubiger nicht. In Frankreich schuf die Revolution zugleich mit der Konsolidation der fundirten Schuld durch Gesetz vom 24. August 1793 das „Grand Livre de France", in welches seitdem jeder Schuldposten eingetragen sein muß, um für den Staat verbindlich zu sein. Dem Staatsrentner wird ein (meist auf seinen Namen lautender) Auszug aus dem Großen Buche gegeben (Inskription), welcher die Eintragung beurkundet. Der Generaleinnehmer jedes der 86 Departements hält ein Nebenbuch, für welches er ebenfalls Eintragungen von Staatsrente vornimmt. Die Renten können auf Antrag in das Nebenbuch jedes anderen Departements oder in das Pariser Große Buch übertragen werden. Die Zinszahlung erfolgt gegen Vorzeigung der Inskription. Diese lautet entweder auf den Namen oder auf den Inhaber (in diesem Falle mit Zinscoupons).

Auch in Preußen sind wiederholt und schon bei Erlaß des Gesetzes vom 19. Dezember 1869 über die Konsolidation der Staatsschulden Wünsche laut geworden, welche in gleicher Richtung zielten. Insbesondere war es in der Session von 1880—81 ein Antrag des Abgeordnetenhauses, welcher die Staatsregierung veranlaßte, der Sache weiteren Fortgang zu geben und durch eine Vorlage von 1882 das Gesetz vom 20. Juli 1883, betreffend das Staatsschuldbuch, vorzubereiten, welchem im Königreich Sachsen durch Gesetz vom 25. April 1884 eine gleiche Einrichtung gefolgt ist.

§ 532. Entscheidend dafür war die Erkenntniß, daß zwar die Beweglichkeit der Kapitalumsätze durch die seit Anfang des Jahrhunderts in Preußen befolgte Tendenz auf Ausstellung der Staatsschuldscheine in Form von Inhaberpapieren ihren berechtigten Ausdruck erhalten habe, daß es aber daneben eine Masse von Kapitalanlagen giebt, der diese Form nicht zweckdienlich ist.

Stiftungen, Fideikommisse, Kirchenvermögen, Mündelgelder u. dgl. bedürfen einer Form, welche die größtmögliche Sicherheit gegen Verlust gewährt und eine Verwaltungsthätigkeit des Besitzers nicht verlangt. Ferner wächst in Folge der fortschreitenden Kapitalbildung die Zahl der Privaten, welche in ähnlicher Weise eine dauernde, sichere und mühelose Form der Kapitalanlage suchen. Das bisherige Auskunftsmittel der „Außerkurssetzung" von Inhaberpapieren hat sich als unzureichend erwiesen; es bietet nicht die nöthige Sicherheit und führt zu Weiterungen.

Digitized by Google

Ein genügender Schutz ist nur darin zu finden, daß für die entsprechenden Kategorien der Kapitalanlagen die Uebertragbarkeit der Schuldverschreibung aufgehoben wird, indem die Eintragung der Forderung in ein Staatsschuldbuch an die Stelle der Verbriefung derselben tritt. Daneben bleibt, um die andersartigen, auf die Leichtigkeit des Umsatzes bedachten Anlagen in Staatspapieren zu berücksichtigen, der bisherige Brauch der Ausgabe von Inhaberpapieren in Geltung.

Das Gesetz bestimmt nun, daß Schuldverschreibungen der vierprozentigen konsolidirten Anleihe in Buchschulden des Staats auf den Namen eines bestimmten Gläubigers verwandelt werden können; die Umwandlung erfolgt gegen Einlieferung der Schuldverschreibungen durch Eintragung in das bei der Hauptverwaltung der Staatsschulden zu führende Staatsschuldbuch. Ueber die Eintragung wird dem Berechtigten eine Benachrichtigung ertheilt. Die Zinsen werden demselben (oder seinem Bevollmächtigten) zugestellt. Die Gebühr für die Eintragung ist 25 Pfennig für 1000 Mark (mindestens 1 Mark). Für die Ausreichung von Staatsschuldverschreibungen (bei Löschung der Eintragung im Staatsschuldbuch) 50 Pfennig für 1000 Mark.

Die Nachtheile der neuen Einrichtung hängen enge mit ihren Vorzügen zusammen. Jede Aenderung des Schuldverhältnisses ist mit Unbequemlichkeiten verknüpft, jeder Ausweis gegen Dritte mit größeren Mühen verknüpft als beim Besitze eines Inhaberpapiers. Der Rückempfang des Schuldscheins ist an Formalitäten gebunden, der Gläubiger hat während der Dauer seines Forderungsrechts aus dem Schuldbuch kein eigentliches Schuldokument in Händen, wodurch er Dritten gegenüber beweisen könnte, daß die Buchschuld noch fortbesteht. Der Gläubiger kommt häufig in die Lage, sein Recht anderen Personen ersichtlich zu machen (bei Vermögensausweisen, Kautionen, Verpfändungen); das Staatsschuldbuch ist obenein, aus andersartigen Gründen, nicht zur öffentlichen Einsicht offen.

Gleichwohl hat sich die neue Einrichtung mehr und mehr eingebürgert. Am 1. Oktober 1884 eröffnet, ist das Staatsschuldbuch von Jahr zu Jahr von einer größeren Zahl der Staatsgläubiger benutzt worden.

Es waren eingetragen am 1. April

1885:	643	Konten	mit 52 192 700	Mk.
1886:	2918	„	„ 155 533 900	„
1887:	4491	„	„ 206 642 150	„
1888:	5929	„	„ 334 442 700	„
1889:	6781	„	„ 387 804 400	„

Digitized by Google

Von der letztgedachten Kontenzahl entfallen rund

33	Proz.	auf	ein	Kapital	bis	zu	4000	Mk.		
20	„	„	„	„	von	über	4000	„	— 10000	Mk.
31	„	„	„	„	„	„	10000	„	— 50000	„
8	„	„	„	„	„	„	50000	„	— 100000	„ und
8	„	„	„	„	„	„	100000	„		

Für einzelne physische Personen waren 4230 Konten, für juristische Personen waren 1025, für Vermögensmassen ohne juristische Persönlichkeit 1493 Konten angelegt*).

III. Der Kapitalmarkt und die Verwaltung der öffentlichen Schulden.

§ 533. Wie der gesammte Kredit zu bestimmten Arten von Kreditgeschäften Anlaß giebt und die Kreditgeschäfte wiederum sich gewisse Organe und Organisationen schaffen, welche sie dann auf der Stufe höherer Entwicklung voraussetzen, — ebenso der öffentliche Kredit.

Die heutige Organisation alles Kredits faßt sich in zwei Kategorien zusammen, welche durch die typischen Worte **Bank** und **Börse** im Verkehrsleben der Gegenwart bezeichnet werden. Die Verschiedenheit dieser beiden Begriffe (Syst. I § 423) beruht darauf, daß die **Bank** Geldkapitalnutzungen empfängt und giebt, so daß die Urkunden des Kreditverkehrs durch ihre Handelsgeschäfte entstehen (als Buchguthaben, Anweisungen, Banknoten, Wechsel, Pfandbriefe, öffentliche Schuldscheine), daß dagegen die **Börse** den Umsatz der bereits vorhandenen Krediturkunden zum Gegenstande hat, daß sie den **Handel** mit den **Werthpapieren** vermittelt.

Die Entwicklung der beiden Organe geht Hand in Hand mit den

---

*) Amtliche Bekanntmachung der Hauptverwaltung der Staatsschulden vom 8. April 1889. Derselben entnehmen wir ferner die folgenden Angaben: von den **Zinsen** ließen sich die Empfangsberechtigten halbjährlich 3481 Posten durch Werthbrief oder Postanweisung von der Staatsschuldentilgungskasse direkt in das Haus schicken, 727 Posten durch Gutschrift auf Reichsbank-Girokonto berichtigen und 4215 Posten wurden durch die Regierungs-Haupt- und Kreis- ꝛc. Kassen gezahlt.

Von den Konteninhabern wohnen 6073 in Preußen, 637 in anderen Staaten Deutschlands, 13 in England, 11 in Amerika, 8 in Frankreich, je 7 in Oesterreich und Rußland, 5 in Asien, 2 in Afrika.

Verhältnißmäßig gering ist bisher die Betheiligung an dem Buch seitens der Vormünder und Vormundschaftsgerichte betreffs der in preußischen Konsols angelegten Mündelgelder. Nur 416 Konten dieser Art sind zur Zeit im Staatsschuldbuch eingetragen.

Digitized by Google

Fortschritten des Verkehrslebens. Erst allmälig gelingt es ihnen, die Kreditgeschäfte an sich zu ziehen und durch diese Anziehung wiederum den Umfang der Kreditgeschäfte zu steigern. Es ist eine Entwicklung analoger Art wie die Entwicklung der wirthschaftlichen Produktion. Auch diese geht erst allmälig in die Formen über, welche der entwickelten Arbeitstheilung entsprechen, erhebt sich von der Stufe der hauswirthschaftlichen Produktionsweise zur verkehrsmäßigen Produktion, vom naturalen Austausch der Produkte zum Umsatze gegen Geld; der Markt, welchem sie ihre Erzeugnisse zuführt, ist zunächst ein nahegelegener Mittelpunkt des Austausches, auf den dann mit den Fortschritten des geordneten Zusammenlebens und der Verkehrsmittel ein größerer Markt mit weiter reichender Anziehungskraft folgt, bis zuletzt große Weltmärkte über die Länder und Erdtheile hin ihre zentrale Macht ausüben und die Produktion entfachen.

Aehnlich der Verkehr in Kapitalnutzungen. Der Stufe der hauswirthschaftlichen Produktionsweise entspricht der kreditlose Zustand, da das unverwendbare Kapital der einen Haushaltung nutzlos aufbewahrt, der Kapitalbedarf der andern Haushaltung durch fremdes Kapital nicht befriedigt wird. Entwickelt sich dann der Kredit, wird das Kreditgeschäft und der Kapitalienverkehr zur ständigen Gewohnheit, so ist es zunächst ein nachbarlicher Austausch mit aller Lästigkeit und Unzweckmäßigkeit, die diesem örtlich gebundenen, persönlich eingeschränkten Verkehr vielfach eigen sein muß. Das Zusammenpassen des Kapitalbegehrs und des Kapitalangebots nach Umfang, Frist, Zinshöhe, Sicherheit u. s. w. wird Gegenstand einer nur theilweise erfolgreichen Bemühung, welcher die Ausdehnung des Kapitalmarktes, die Unterstützung der vermittelnden Organe fehlt.

Wie für die Waaren der Handel die Leichtigkeit, Gleichmäßigkeit, Sicherheit des Austausches erst herstellt, dem Produzenten und dem Konsumenten die Mühe abnimmt, den Gegenpart aufzusuchen, das Zusammenpassende zusammenzufügen — so für den Kapitalienverkehr das Entstehen selbständiger Organe, deren arbeitstheilige Aufgabe der Handel mit Kapitalnutzungen ist. Jetzt ist auf diese neuen Organe übertragen, was so lange die Arbeit des Kapitalsuchenden und Kapitalbesitzenden war. Es bleiben freilich, nach der Natur aller historischen Entwicklung, auch nach Erreichung dieser Stufe noch große Massen des alten Kapitalumsatzes übrig, weil die allgemeinen Sitten, weil die individuellen Neigungen sich nur langsam ändern, weil die äußeren Bedingungen des örtlichen Lebens und der Verkehrsverhältnisse verschiedene sind. Aber die Tendenz geht gemäß dem Zuge einer fortschreitenden Volkswirthschaft auf beständiges

Digitized by Google

Erstarken jener vermittelnden Organe, deren Ziel die fortschreitende Zentralisation des Kapitalmarktes ist.

§ 534. Der öffentliche Kredit nimmt an dieser Entwicklung in eminentem Grade Theil.

Theils die konzentrirte Masse seines Kapitalbedarfs, theils die lange Frist oder zeitliche Schrankenlosigkeit seiner Kapitalnutzung macht das öffentliche Schuldenwesen verhältnißmäßig früh zu einem ansehnlichen Kunden der großen Organe des Kreditverkehrs.

Die Banken, indem sie fremde Kapitalien zu großen Vorräthen ansammeln, besitzen zunächst allein die Mittel, Summen von solchem Umfange aufzubringen, wie sie der darlehenersuchende Staat verlangt. Es liegt in der Undeutlichkeit der Vorstellungen einer unentwickelten Banktechnik, daß dem borgenden Staate Kapitalien zugeführt werden, welche der Bank für eine derartige Bestimmung nicht anvertraut sind. Die Vermengung der älteren Zettelbanken mit staatlichen Darlehensbedürfnissen, die Rolle, welche die preußische Seehandlung einstmals zwischen Privaten und Staatsschuldenverwaltung gespielt hat, gehören dem Stadium der Unreife des Bankwesens an. Die Reife führt zu Differenzirung. Die neuere Banksprache in England geht, mit bezeichnendem Gegensatze zum Festlande, seit Menschenaltern so weit, als „Bank" im strengen Sinne nur diejenigen Institute zu bezeichnen, welche den Handel mit kurzfristigen Kapitalnutzungen treiben. Die Unternehmungen zum Handel mit langfristigen Nutzungen, Aufnahme von Staatsanleihen u. dgl. nennt sie mit anderen Namen. Die Trennung der Namen ist der Ausdruck für die strenge Trennung der Geschäfte.

Zugleich entwächst der reife Staatskredit der Abhängigkeit von der Bank. Er wendet sich unmittelbar an die Börse, an das andere Organ des Kreditverkehrs, welches herkömmlich die unentbehrliche Bedingung für die lange Frist seines Kredits ist.

Indem nämlich der Anspruch auf unbegrenzte Dauer des Darlehens und die Höhe des öffentlichen Kredits Hand in Hand gehen, ist auf der Seite der Kapitalisten, welche dem öffentlichen Verbande das Darlehen gewähren, mit der wachsenden Beweglichkeit des Lebens keineswegs eine Entwicklung zu bemerken, welche jener Anforderung parallel liefe. Der Widerspruch vielmehr, welcher durch diesen Gegensatz der Bedingungen entsteht, ist aufzuheben, und wird aufgehoben durch eine Organisation, die einen alltäglichen Markt zum Umsatze der Werthpapiere herstellt. Dies ist die Bedeutung der Börse. Und diese Bedeutung wird fortschreitend

Digitized by Google

erfüllt durch die Ausdehnung des Kreises, über welchen sich die Organisation der Börse im Einzelnen erstreckt, durch die Menge der Werthpapiere, denen sie einen täglichen Markt bereitet, durch den Umfang der Kundschaft, welche auf diesem täglichen Markte Werthpapiere kauft und verkauft.

Um diese allgemeinen Betrachtungen durch die Thatsachen der Gegenwart zu verdeutlichen, geben wir im Folgenden ein Bild der Börsen von Berlin und London, wie dasselbe sich in den dort täglich zur Notirung gelangenden Werthpapieren darstellt, um daran unsere Erläuterungen zu knüpfen.

§ 535. Die Anzahl der an der Berliner Effektenbörse gegenwärtig zur täglichen Kursnotirung zugelassenen*) Werthpapiere ist nach einer neuerdings angestellten sachkundigen Berechnung**) 985, worin sich freilich Einheiten von sehr verschiedener Größe verbinden, eine Staatsanleihe von wenigen Millionen Mark neben einer Staatsanleihe im Betrage von Hunderten von Millionen. Diese Summe übertrifft um ein Erhebliches die entsprechende Ziffer des voraufgehenden Jahres (10. Mai 1888: 883). Der Nennwerth der ganzen Summe ist 54573 Mill. (10. Mai 1888: 52563 Mill.), der Marktwerth 55669 Mill.

Von dieser Summe bilden die öffentlichen Anleihen weitaus den größeren Theil und zwar

55 deutsche Reichs-, Staats- und Städteanleihen	9294	Mill. Mk.
108 fremde Staats- und Städteanleihen . . .	28359	„ „
	37653	Mill. Mk.

Diese Summe kann allerdings nicht den Umsatz der Berliner Börse zeigen wollen; denn welchen Antheil dieser eine Mittelpunkt des Werthpapierhandels an der Gesammtsumme bestimmter Werthpapiere, insbesondere der ausländischen Staatsschuldscheine hat, bleibt unerörtert. Wenn es aber darauf abgesehen ist, den einzelnen Mittelpunkt gleichsam stellvertretend für eine Reihe anderer Mittelpunkte des Werthpapierhandels zu zeigen, so genügt diese Darstellung. Sie genügt namentlich,

*) Neben den zur amtlichen Kursnotirung zugelassenen Werthpapieren giebt es eine Anzahl von solchen, in denen Geschäfte gemacht werden, ohne daß sie notirt werden dürfen.

**) Handelsblatt der Nationalzeitung. Beiblatt zu Nr. 316, 22. Mai 1889. Der Tag, für welchen die Zusammenstellung gemacht ist, war 1889 wie 1888 der 10. Mai Die Rechnung zu revidiren bin ich nicht im Stande gewesen, möchte daher auch zu mancher Zahl (z. B. zum Zinserträgniß der ausländischen Staatspapiere) ein ? machen.

Digitized by Google

wenn wir weiter den Marktwerth, die Verzinsung und das Verhältniß der beiden ins Auge fassen.

Der Marktwerth der deutschen Reichs-, Staats- und Städteanleihen war 9797 Mill. (105 Proz.), das Zinserträgniß 358 Mill. (3,85 Proz.)

Der Marktwerth der ausländischen Staats- und Städteanleihen betrug 28360 Mill. Mark (100 Proz.), das Zinserträgniß 1218 Mill. (4,26 Proz.).

Neben den Papieren des öffentlichen Kredits (zusammen 163) gab es nun 822 andere, welche von privaten Unternehmungen ausgestellt sind. Gegenüber der Gesammtsumme der öffentlichen Schuldscheine von 37653 Mill. ergeben diese zusammen nur die Summe von 16920 Mill., darunter — ebenso wie bei den Staatsanleihen — ein großer Theil außerhalb des einheimischen Besitzes fallend, nämlich die ausländischen Eisenbahnanleihen und Eisenbahnaktien (9624 Mill.), dann ausländische Hypothekenpfandbriefe (1077 Mill.).

Dafür ist die Mannigfaltigkeit der Unternehmungen eine um so größere: Eisenbahnen, Banken, Bergwerke, Brauereien, Zuckerfabriken, Gas- und Wasserwerke, Maschinenbauanstalten, Chemische Fabriken, Spinnereien und Färbereien, Baugesellschaften, Versicherungsgesellschaften — theils Aktien, theils Anleihen.

Die Aktien von 107 Banken im Gesammtnennwerthe von 1449 Mill. Mark brachten einen Ertrag von 100 Mill. und hatten einen Preis von durchschnittlich 146,25 Proz. Der Zins vom Nominalkapitalwerth berechnet sich auf 7,6 Proz. oder für den wirklichen Marktwerth des Kapitals auf 5,2 Proz. Die Aktien von 84 Bergwerken im Nominalwerthe von 452 Mill. hatten ein Zinserträgniß von 22,7 Mill. und einen Marktwerth von 544 Mill., das heißt auf das Nominalkapital einen Ertrag von 5 Proz., auf den Marktwerth berechnet 4,2 Proz. Die Aktien von 38 Brauereien mit 75 Mill. Mark Nennwerth hatten einen Ertrag von 6,1 Mill. und einen Marktwerth von 131,2 Mill., das heißt auf den Nennwerth 8,1 Proz., auf den Marktwerth 4,6 Proz.

§ 536. An der Londoner Effektenbörse*) ist die Zahl der täglich zur Notirung des Kurses gelangenden Werthpapiere ungefähr die doppelte wie die der Berliner Börse, nämlich rund 1800.

Davon sind 340 Anleihepapiere von Staaten, Provinzen, Kolonien,

*) Economist, July 6, 1889, p. 883—86: London Stock Markets price current.

Digitized by Google

Städten. Nahezu zwei Drittel davon fällt auf das Britische Reich, etwa 140 auf ausländische Staaten. Für die meisten der letzteren Werthpapiere werden die Zinsscheine in London bezahlt, nur 16 Werthpapiere werden an der Londoner Börse notirt, bei denen das nicht der Fall ist, und das sind vorwiegend die Anleihen der großen Staaten, Frankreich, Italien, Preußen, Vereinigte Staaten von Amerika.

Die zweite große Gruppe, neben den Werthpapieren des öffentlichen Kredits, bilden die Eisenbahnpapiere, insgesammt etwa 650 verschiedene Arten; davon 300 von Eisenbahnen des Britischen Reiches, einschließlich Indien und der Kolonien, der Rest ausländische Eisenbahnen.

Endlich die dritte Gruppe bilden Antheilscheine und Obligationen von Unternehmungen der verschiedensten Art: Banken, Versicherungen, Kanäle und Docks, Bergwerke, Gas- und Wasserwerke, Pferdebahnen, Telegraphen, Brauereien und mannigfaltige industrielle wie kommerzielle Gegenstände in der runden Gesammtzahl von 800.

Eine Berechnung des Werthes dieser Effekten nach ihrem nominellen Betrage und ihrem Marktpreise liegt uns nicht vor. Ein Vergleich dieser Werthsummen mit den für die Berliner Börse ermittelten Zahlen würde auch nur dann ein befriedigender sein, wenn die Intensität der beiderseitigen Zahlen festgestellt wäre, d. h. der Grad der Zentralisation, welcher durch jeden der beiden Kapitalmärkte gegenüber den von ihm notirten Werthpapieren ausgeübt wird, indem der Umfang ermittelt wäre, in welchem jedes Werthpapier innerhalb der Wirkungssphäre des Marktes als Kapitalanlage und damit als Gegenstand des Handels dient.

Wir wollen aber die obigen allgemeinen Zahlen durch einige speziellere Daten ergänzen, die unzweifelhaft festgestellt und für unseren Zweck erheblich sind.

Die englische Staatsrente (Consols), welche bis 1903 2¾ Proz. beträgt, von da ab 2½ Proz., von 1923 ab kündbar ist seitens der Regierung, wird mit einem Preise von 98½ Proz. bezahlt. Die Anleihen der großen englischen Eisenbahngesellschaften (Great Eastern, Great Western, Great Northern, Midland, London and North Western, North Eastern), welche 4 Proz. Zins zahlen, stehen im Kurse auf 130—135.

Die Antheile der Londoner Depositenbanken, London and Westminster Bank, welche 15 Proz. Dividende gezahlt, stehen 355 Proz., London Joint Stock Bank, mit 12½ Proz. Dividende, stehen 277; London and County Bank, mit 20 Proz. Dividende, stehen 467½ Proz.

Dagegen stehen russische 5proz. Anleihen auf 101—103, griechische Staatsanleihen von 1881 und 1884, die 5 Proz. Zins geben, auf

Digitized by Google

92 Proz., ungarische 5proz. Staatsanleihe auf 100—101; mexikanische 6proz. Anleihe auf 95, japanische 7proz. auf 110, Santo Domingo 6proz. Anleihe von 1869 auf 17½.

Diesen Zahlen (6. Juli 1889) stellen wir einige Daten des Berliner Kurszettels (1. August 1889) gegenüber.

Die deutsche Reichsanleihe, zu 3½ Proz. verzinslich, hat einen Preis von 104 Proz., die preußische Staatsanleihe, zu 3½ Proz. verzinslich, einen Preis von 105 Proz.

Die Obligationen der ostpreußischen Südbahn, welche 3½ Proz. Zinsen tragen, stehen auf 102 Proz., die Aktien derselben Bahn, welche (1887 und 1888) 6 Proz. Dividende gegeben, auf 108¼ Proz. Die Aktien der Bank des Berliner Kassenvereins (5⅓ Proz. Dividende) auf 129 Proz., die Aktien der Deutschen Bank (9 Proz.) auf 172 Proz., die Antheile der Diskontogesellschaft (12 Proz.) auf 233½ Proz. Die Aktien der Brauereigesellschaft Tivoli (7 Proz.) auf 145 Proz.; die Aktien der Patzenhofer Brauereigesellschaft (55 Proz.) auf 738 Proz.

Für die Gesammtmenge der an der Berliner Börse zur Notirung gelangenden Werthpapiere ergiebt die Berechnung (auf welche vorhin bereits Bezug genommen worden ist), daß binnen des letzten Jahres (10. Mai 1888 bis 10. Mai 1889) eine Steigerung des Marktwerthes im Verhältniß von 48:53 stattgefunden hat, rund um 10 Proz.

§ 537. Die wenigen Zahlen von den beiden großen Kapitalmärkten, welche wir hier gegeben haben, sollen zweierlei zeigen.

Erstens sollen die summarischen Angaben eine Vorstellung geben von dem Maaße der Einwirkung, welche diese Form der Kapitalanlagen auf die ganze Masse der Kapitalanlagen ausübt.

Zweitens soll die Aneinanderreihung verschiedenartiger Werthpapiere (in ausgewählten Typen) und der mit dieser Verschiedenartigkeit verknüpften Werthhöhe einen Anhalt gewähren für das Verständniß derjenigen Gründe, welche den Marktwerth der Papiere und durch den Marktwerth hindurch den Zinsfuß bestimmen. Sie soll zeigen, wie bei der heutigen Entwicklung des Kapitalmarktes durch das Organ der großen Effektenbörsen für die Mannigfaltigkeit der Kapitalanlagen nicht blos innerhalb einer einzelnen Volkswirthschaft, sondern in den weiteren Grenzen des Weltmarktes der Preis oder, was gleichbedeutend ist, der Zinsfuß gemacht wird. Sie soll damit für das engere Gebiet, mit welchem wir uns hier beschäftigen, die Bestimmungsgründe zeigen, auf welchen die Darlehensbedingungen beruhen.

Digitized by Google

Vergleichen wir zunächst die Kurse der Londoner Börse für die verschiedenen ihrem Kurszettel entlehnten Werthpapiere unter einander.

Die Konsols gewähren eine Rente von $2^3/_4$, welche mit einem Kapitalwerthe von $98^1/_2$ bezahlt wird; die Höhe dieser Rente bleibt nur bis 1903 dieselbe, von da ab wird sie auf $2^1/_2$ Proz. herabgesetzt und kann nach abermals 20 Jahren, falls dann die schuldende Regierung wegen ferneren Rückganges des Zinsfußes es vortheilhaft findet, zum Nominalwerthe von 100 zurückgezahlt werden. Der Zinsfuß von $2^3/_4$ ist als Zins der Konsols der Ausdruck desjenigen Preises einer Kapitalnutzung, welcher durch die Bedingungen eines kapitalreichen Landes, eines steuerkräftigen Finanzwesens, eines hoch entwickelten Staatskredits, hergestellt wird.

Nahe an die durch solche Bedingungen erreichte Niedrigkeit des Zinses reichen die Anleihen der großen englischen Eisenbahngesellschaften heran. Vor Jahren abgeschlossen, als der Zinsfuß für derartige Anleihen auf 4 Proz. stand, sind sie im Preise um ein Drittel gestiegen, weil — wie es einige neuere Anleihen derselben Eisenbahngesellschaften beweisen — der gegenwärtige Zins für Anleihen dieser Art blos 3 Proz. ist und der Genuß der ursprünglich zugesicherten 4 Proz. auch für die Zukunft gesichert ist. Hienach besteht zwischen dem Zinsfuße der englischen Konsols und demjenigen der englischen Eisenbahnanleihen nur ein Unterschied von $^1/_4$ Proz., weil einerseits die allgemeinen Umstände des englischen Kapitalmarktes für beide Anlagen die gleichen sind, andererseits die besonderen Umstände des einen und des anderen Kredits nahezu einander die Wage halten, — die durch ein blühendes Eisenbahnunternehmen (mit 6—8 Proz. Dividende) gebotene Unterpfandssicherheit hier, die Bürgschaften des englischen Staatskredits dort.

Wir betreten ein Gebiet höheren Zinsertrages bei den Dividenden der Londoner Depositenbanken. Eine Aktie derselben bringt $12^1/_2$, 15, 20 Proz. Jahresgewinn. Der Preis der Aktien ist daher jetzt ein viel höherer als der ursprüngliche — 277,355,467½ Proz. Aber auch zu diesen Preisen gekauft, bringen die Aktien noch einen Zins von etwa $4^1/_3$ Proz. Der Unterschied gegen die vorhin genannten Kategorien ist darin begründet, daß zwar dieselbe Kapitalfülle auch dieser Kapitalanlage zufließt, daß diese Banken sich hoher Sicherheit und Blüte erfreuen, daß aber die Höhe des jährlichen Gewinnes unsicher ist, weil die fragliche Kapitalanlage nicht eine Anleihe (wie im voraufgehenden Falle der Eisenbahngesellschaften), sondern ein Antheil an dem Unternehmen selber ist. Diese Unsicherheit wird noch stärker empfunden, wenn — wie es hier der Fall ist — der Ertrag ein besonders hoher ist, bei welchem die Ge-

Digitized by Google

fahr des Rückganges näher liegt, als bei einem geringen Ertrage, wo vielmehr die Aussichten sich nach der Höhe lenken.

Endlich die fremden Staatsanleihen. Russische und ungarische Anleihen geben nominell und reell 5 Proz. Zins; die nominell 5proz. verzinsliche Anleihe von Griechenland wird nur mit 92 bezahlt, giebt also reell etwa 5½ Proz. Zins, die nominell 6proz. mexikanische Anleihe kostet 95, giebt also reell 6⅓ Proz., die japanische 7proz. Anleihe kostet 110 = reell 6⅓ Proz. Die 6proz. Anleihe von Santo Domingo endlich steht auf 17½ Proz. und deutet damit an, daß hier die Grenze überschritten ist, wo eine regelrechte Verzinsung überhaupt stattfindet. Mit der englischen Staatsschuld verglichen bedeuten jene verschiedenen Höhen des Zinsfußes für den russischen, griechischen, mexikanischen, japanischen Kredit, daß in jedem dieser Länder die finanziellen und politischen Bedingungen des Staatskredits weniger entwickelt, daher die Sicherheit der Kapitalanlage den Gläubigern geringer erscheint, daß ferner die Uebersiedelung des Kapitalüberflusses aus einem kapitalreichen Lande wie England in der räumlichen Entfernung ein besonderes Moment des Mißtrauens sieht, welches der Kapitalausgleichung im Wege steht.

§ 538. Den einzelnen typischen Werthpapieren der Londoner Börse stellen wir jetzt die Papiere der Berliner Börse gegenüber.

Unter einander stehen die verschiedenen Papiere dieser Börse in einem ähnlichen Verhältniß wie diejenigen der Londoner Börse. Hier wie dort, ist der Preis einer gleich hoch verzinslichen Eisenbahnobligation ungefähr derselbe wie der Preis der Staatsrente. Der Abstand des Kurses der Antheilscheine an gewinnbringenden Unternehmungen von dem Kurse einer gleich rentablen Staatsanleihe oder Eisenbahnanleihe ist auch hier zu finden, aber auch hier mäßig, sofern es sich um ein auf wenig spekulative, überwiegend sichere Geschäfte gerichtetes Unternehmen handelt, wie es die Bank des Berliner Kassenvereins ist, deren Aktien nach dem Kurse berechnet eine Rente von etwa 4 Proz. gewähren, also nur etwa ½ Proz. mehr als die Staatsrente. Bei den spekulativen Bankunternehmungen mit minder festem Ertrage ist der Kurs im Verhältniß zum Ertrage niedriger, die Rente also höher. Deutsche Bank, Diskontogesellschaft geben eine Rente von mehr als 5 Proz. Ist der Ertrag des Unternehmens ein außerordentlich hoher (wie bei der Brauerei Patzenhofer), so drückt die Gefahr des Sinkens auf den Preis und die Rente ist eine ungewöhnlich hohe (7½ Proz.). Lauter typische Erscheinungen beider Märkte.

Digitized by Google

Der Unterschied der beiden Börsen von London und Berlin beruht darauf, daß das Normalniveau des Londoner Zinsfußes um ein Stück tiefer liegt. Das Niveau wird bezeichnet durch den Stand der Konsols in London, der preußischen Staatsrente in Berlin. Die Konsols sind zu 2¾ Proz. verzinslich und werden mit 98½ bezahlt; die preußische Staatsrente ist zu 3½ Proz. verzinslich und wird mit 105 bezahlt. Der englische Staat zahlt also seinen Gläubigern einen Zins, welcher etwa ⅔ Proz. niedriger ist als derjenige, welchen der preußische Staat seinen Gläubigern zahlt.

Der Grund dafür kann nicht in der verschiedenen Höhe des Staatskredits der beiden Länder liegen; denn die anderen Kapitalanlagen, die wir als typische Vertreter aus beiden Ländern angeführt haben, stehen jedesmal in ziemlich demselben Verhältniß zu der Staatsrente ihres eigenen Landes. Der Grund muß also in gemeinsamen Thatsachen liegen, welche für den gesammten Kapitalmarkt Deutschlands im Gegensatze zum englischen Kapitalmarkte entscheidend sind.

Diese Thatsachen sind zu suchen in den Besonderheiten des Kapitalmarktes jedes der beiden Länder, deren Ausgleichung zwar durch die fortschreitende Entwicklung des internationalen Kapitalmarktes in ähnlicher Weise befördert wird wie die Ausgleichung sonstiger Preisverschiedenheiten von Land zu Land, indessen ihre Schranke hat in den äußeren und inneren Schwierigkeiten der Kapitalübertragung von Land zu Land.

§ 539. Die vorausgehenden Betrachtungen sollen uns zeigen, daß die Kursentwicklung der Werthpapiere oder, was das Gleiche ist, der Zinsfuß derselben durch zweierlei Momente bedingt wird, einmal durch die allgemeinen Zustände des Kapitalmarktes, wie sie jede Volkswirthschaft in ihrer Weise entwickelt hat, dann durch die besonderen Umstände des Kredits, welche jeder einzelnen Kapitalanlage ihre eigenen Bedingungen bereiten.

Beide Momente stehen im Flusse der historischen Entwicklung. Vergleichen wir den heutigen Zustand des Kapitalmarktes von London oder Berlin mit dem Zustande der Zeit vor 10—20 Jahren, so bemerken wir eine Verschiedenheit, die beiden gemeinsam ist, die durch den gesammten Kapitalmarkt aller Länder hindurchgeht, nämlich den höheren Stand des Zinsfußes in den früheren Jahrzehnten. Was wir als Kennzeichen des Unterschiedes von England und Deutschland beobachtet haben, zeigt sich als der zeitliche Unterschied der Kapitalmärkte von heute und damals. Der Zinsfuß der englischen Konsols ist vor 20 Jahren 3⅓ Proz., der Zinsfuß der preußischen Staatspapiere 4½ Proz. Das Verhältniß der

Digitized by Google

Renten aus Eisenbahnobligationen, Bankantheilen, Eisenbahnantheilen zu den Staatsrenten ist das Gleiche damals wie heute. Im Durchschnitte der Jahre 1830—75 ist die Rente der englischen Konsols 3⅕ Proz., im Durchschnitte der Jahre 1839—76 die Rente der Aktien der Depositenbanken (London and Westminster Bank, London and County Bank) 5 Proz.*), ebenso im Durchschnitte die Rente der Aktien der großen Eisenbahngesellschaften. Heute ist die Rente derselben 3½—3¾ Proz.**), worunter im Einzelnen diejenigen Bahnen die höchste relative Zinsrente geben, welche hohe Dividenden liefern.

Wie im Ganzen der Kapitalmarkt, so haben im Einzelnen etwa für jede Gattung von Werthpapieren die Bedingungen sich verändert. Zum mindesten ist der strenge Beweis für keines zu führen, daß die Bedingungen ganz dieselben geblieben sind, während die Vermuthung dafür spricht, daß der Strom der Zeit, in dem alles Lebendige steht, auch jedes Einzelne berührt hat.

Ob die letzten Jahrzehnte Umstände entwickelt haben, durch welche der Staatskredit von Großbritannien beeinflußt worden ist, mag schwer zu untersuchen sein. Dagegen wird es große Wahrscheinlichkeit für sich haben, wenn man annimmt, daß die fortschreitende Konsolidation des Deutschen Reiches und Preußens der Verbesserung ihres Kredits gedient haben. Es ist eine von Niemand bezweifelte Thatsache, daß die Kreditverhältnisse Großbritanniens oder des Deutschen Reiches günstiger sein mußten in einem Zeitalter, da sie überhaupt nur in geringem Umfange den Kredit in Anspruch nahmen, als etwa unter Zeitläuften anderer Art; daß die umfangreichen Kreditoperationen des preußischen Staats für die eminent produktiven Zwecke seines Staatseisenbahnsystems einen anderen Eindruck auf den Kapitalmarkt machen mußten, als Anleihen von gleicher Größe für Kriegszwecke, wohl gar inmitten des Krieges. Es ist gewiß, daß der Kredit des französischen Staats zur Zeit des letzten großen Krieges und in den unmittelbar darauf folgenden Jahren, da er die großen Anleihen zu einem Zinsfuß von etwa 6 Proz. aufnehmen mußte, ein geringerer war als in dem gegenwärtigen Augenblick, wo er 3½ Proz. (3proz. Rente 85) zahlt.

Aehnlich die anderen Werthpapiere. Die englischen Eisenbahnantheile sind erheblich näher an die Konsols herangerückt; der Abstand war vor 20—30 Jahren 1¾ Proz. und ist jetzt kaum noch 1 Proz.

---

*) William Farr, Journal of the Statistical Society, 1876, vol. 39, p. 528—530.

**) Whitaker's Almanack, 1889, p. 670.

Digitized by Google

Die Annahme ist gerechtfertigt, daß der Grund dafür in der wachsenden Konsolidirung dieser großen Unternehmungen liegt, in ihrer beständigen Ergiebigkeit und in der Ueberzeugung von der Fortdauer derselben. Mit den Aktien zusammen sind auch die Obligationen der Eisenbahngesellschaften näher an den Zinsfuß der Konsols gerückt; früher 4 Proz. gegen $3^1/_3$ Proz., heute 3 Proz. gegen $2^3/_4$ Proz.

Hiebei bleibt unerörtert, was sich von selbst versteht, daß die Aenderungen der Produktivität, zumal für solche Werthpapiere, welche unmittelbaren Antheil an den Erträgen der Unternehmungen genießen (Aktien), von Bedeutung sind für Steigen und Fallen des Kurses. Indessen wir vergleichen hier nur die Entwicklung der Rente, welche von einem als unveränderlich gedachten Kapitalwerthe gezogen wird, oder welche sich auf jedes Hundert Kapital berechnet, wenn man von dem wirklichen Werthe des Kapitalmarktes, nicht von dem nominellen Kapitalwerthe ausgeht.

§ 540. Das Verhältniß der Kapitalisten zu dem Kapitalmarkte ist bestimmt, einmal im Allgemeinen durch die Anziehungskraft, welche die Werthpapieranlage ausübt, als Folge davon durch den Grad der Zentralisation, vermöge deren die Börse auf die Gesammtheit der Kapitalanlagen wirkt; das Verhältniß ist ferner im Besonderen bestimmt durch die Umstände, welche jede einzelne Gattung der Kapitalanlagen bedingen.

Erst durch die zentralisirende Wirkung des Werthpapierhandels gelangt die Volkswirthschaft dahin, denselben Preis für dieselbe Kapitalanlage zu haben und die Abweichungen durch tägliche Revision zu berichtigen. So lange die Form des Werthpapiers fehlt, versagt auch die zentralisirende Kraft des Handels, oder setzt sich erst durch Zwischenglieder langsam durch. Die Obligationen einer deutschen Eisenbahn genießen gleichen Kredit wie die deutschen Staatspapiere, zahlen daher nur einen Zins von $3^1/_2$ Proz., aber es dauert Jahre, ehe die ebenso sicheren Hypothekendarlehen für städtische Grundstücke von dem Zinsfuß $4^1/_2$ Proz. herabgehen. Schiebt sich hier die Form des Werthpapiers dazwischen, wie es seit mehr als einem Jahrhundert die Aufgabe der preußischen Pfandbriefinstitute gewesen ist, indem eine zur Ausstellung von Werthpapieren geeignete Korporation sich bildet, so verschwindet dieser Abstand. Tritt so das Interesse des Kapitalbedürftigen zur marktfähigen Form des Werthpapiers, so übt andererseits diese Form eine fortschreitende Anziehungskraft auf die Kapitalisten, indem — gemäß der sich entwickelnden Arbeitstheilung — ihnen durch diese Form alle die Mühe der Kapital-

Digitized by Google

anlage abgenommen wird, welche überhaupt durch fremde Mühewaltung besorgt werden kann, und nur dasjenige für ihre Entscheidung zurückbleibt, was mit dem Wesen der Kapitalanlage verbunden ist, die Abwägung von Art und Preis derselben. Statt der Theilhaberschaft an einem fremden Unternehmen — die Aktie, statt des Hypothekendarlehens — der Pfandbrief, statt jedes individuellen Darlehens an Private — das Staatspapier.

Die Abwägung der Eigenschaften jeder Werthpapieranlage und der Vergleich derselben mit ihrem Preise gegenüber den Preisen und Eigenschaften aller anderen Werthpapiere, verbunden mit dem Einflusse der zuströmenden und abströmenden Kapitalmassen, welche die Anlage in Werthpapieren suchen oder verlassen, gewähren nun ein weitausgedehntes Gebiet für die spekulative Ueberlegung der Kapitalisten, welchem, gemäß einer ferneren Entwicklung der Arbeitstheilung, der Handel in Werthpapieren zu Hülfe kommt.

§ 541. Durch den Werthpapierhandel wird, bei seiner gegenwärtigen Ausbildung, eine ins Feinste durchgearbeitete Kritik über die Gesammtheit derjenigen Kapitalanlagen ausgeübt, welche in dieser Gestalt möglich sind. Eine Kritik, welche zunächst in dem Umkreise der einzelnen Börse wirksam wird, indessen durch das beständige Ineinandergreifen der verschiedenen Börsen von Land zu Land, vermittelt durch die entwickelten Anstalten des Nachrichtenverkehrs (Telegraphen, Telephone), zu einer gemeinsamen Leistung der Weltwirthschaft wird.

Das Urtheil, welches das Ergebniß dieser vielgegliederten Kritik ist, gewinnt seine Gestalt in den Kursen der einzelnen Werthpapiere. Das unabläßige Schwanken dieser Kurse, die mit der Häufigkeit fortschreitende Kleinheit der Schwankungen, ist die Folge der wachsenden Genauigkeit der Unterscheidung. An die Stelle plötzlicher und starker Stöße in der Preisbewegung tritt (hier wie sonst bei entwickeltem Handel) ein leises, aber unaufhörliches Wellengekräusel. Dieses wiederum ist nur möglich in dem Grade, als die wachsame Vorausberechnung der kommenden Ereignisse (die Spekulation) die Rolle des Fallschirms übernimmt gegen plötzlich eintretende Ursachen des Sinkens oder die Rolle einer hemmenden Belastung gegen plötzliches Emporschnellen.

Die sittliche Entrüstung, welche diesem Theile des modernen Verkehrslebens gegenüber, wie so manchem anderen, in weiten Kreisen des Publikums die Sachkenntniß ersetzen muß, kann erst dann zu ihrer gerechten Befriedigung gelangen, wenn man gelernt hat, daß eine eminente

Digitized by Google

technische Leistung des Handels von Erscheinungen begleitet ist, die zu sittlichen Bedenken Anlaß geben und zu entsprechenden Reformen auffordern*).

In den Kursen, welche das Urtheil des Handels über die Werthpapiere sind, kommt zum Ausdruck: einmal die Gesammtheit derjenigen Eigenschaften, welche das Wesen jedes einzelnen Werthpapiers ausmachen, Höhe, Beständigkeit, Sicherheit des Zinsertrages und damit der Kapitalanlage selber; dann die Beziehung des einzelnen Werthpapiers zu der Mannigfaltigkeit aller übrigen Werthpapiere; endlich das Verhältniß dieser Kapitalanlagen zu der Lage des Kapitalmarkts überhaupt. Die ausgewählten Daten der Berliner und Londoner Börsen, die wir oben kennen gelernt haben, sind der Ausdruck des Einflusses aller dieser Momente. Theils die verschiedene Zuverlässigkeit der einzelnen Kapitalanlagen, theils die wechselnden Umstände jeder derselben, theils die Entwicklung des Kapitalmarktes im Ganzen bedingen eine Gliederung der Kurshöhe und der Zinsrente, die in einem beständigen Flusse befindlich, aber jederzeit durch eine Summe aufmerksamer Erwägungen begründet ist.

Die Staatspapiere jedes wohlgeordneten Staatswesens pflegen in dieser Gliederung die Normalhöhe der Sicherheit und die normale Niedrigkeit des Zinsfußes zu bezeichnen.

§ 542. Die Verwaltung der Staatsschulden weiß, daß der Zinsfuß (Kurs), zu welchem sie ein gegebenes Darlehen in einem bestimmten Augenblicke aufnimmt, durch alle die Momente bedingt ist, welche wir kennen gelernt haben: die zeitweilige Lage des Staatskredits, der Umfang seines Kapitalbedarfs, die allgemeine Lage des Kapitalmarktes, die Masse der verfügbaren Kapitalien, die anderweitigen Gelegenheiten der Kapitalanlage im Inlande und Auslande.

Die Staatsanleihen werden daher in einer Weise abgeschlossen, daß auf die Schwankungen des Zinsfußes und des Kurses gerechnet wird, welche in Folge jener Momente eintreten müssen. Die hiebei in Betracht kommenden Punkte des Darlehensvertrages sind theils die Höhe des nominellen Zinsfußes, welcher zugestanden wird, theils die Dauer des Darlehensvertrages, m. a. W. die Kündbarkeit, Unkündbarkeit, frühere oder spätere Kündbarkeit des Darlehens auf Seiten der Gläubiger.

*) Vgl. meine Abhandlung über Differenzgeschäfte (Volkswirthschaftliche Aufsätze, 1882, 671 ff.) und die dort angeführte Literatur.

Digitized by Google

Die nominelle Höhe des Zinsfußes fällt mit seiner reellen Höhe in demjenigen Darlehensverkehr zusammen, welcher durch kurze Fristen der beiderseitigen Kündbarkeit jederzeit den Parteien Gelegenheit giebt, den ursprünglich bedungenen Zinsfuß den Schwankungen des Marktes anzupassen. Die Schwankungen des Zinsfußes führen hier zwischen Darlehensgläubiger und Darlehensschuldner zu denselben einfachen Aenderungen des Darlehensvertrages, welche bei jedem ähnlichen Vertragsverhältniß (Pacht, Miethe) stattfinden, wenn die eine der beiden Parteien die Aenderung des Marktpreises in ihrem Interesse wahrnimmt und Erhöhung oder Erniedrigung des bisherigen Preises durch Kündigung des alten Vertrages herbeiführt.

Dieser einfache Vorgang wird verwickelter, sobald dieser Regulator beseitigt wird, indem die Kündbarkeit entweder ganz aufgehoben oder einseitig aufgehoben oder wenigstens für eine Reihe von Jahren aufgehoben wird. Weil nun der Darlehensvertrag unter den alten Bedingungen fortbesteht, bricht sich das Bedürfniß der Anpassung an die veränderten Zinsbedingungen des Marktes auf anderem Wege Bahn. Der Werth des Darlehens steigt oder fällt, je nachdem der ursprünglich bedungene Zinsfuß über den zur Zeit geltenden hinausgeht oder dahinter zurückbleibt. Die Entwicklung des Werthpapierhandels sorgt dafür, daß diese Werthschwankungen täglich aufs genaueste zum Ausdruck kommen.

Wenn aber die längere Dauer des Darlehensvertrages diese Kursentwicklung der Staatspapiere bedingt, so ist es klar, daß die Bedingungen der Kündbarkeit oder Unkündbarkeit, der näher oder ferner hinausgerückten Kündbarkeit, der einseitigen oder beiderseitigen Kündbarkeit, von wesentlichem Einfluß auf den Zinsfuß sind, zu welchem die Staatsanleihen aufgenommen und weiterhin verzinst werden. Das Interesse der Darlehensgläubiger wird es sein, ein ihnen zustehendes Kündigungsrecht geltend zu machen, wie andererseits es das Interesse des schuldenden Staats ist, sein eigenes Kündigungsrecht auszudehnen. Weil nun aber aus anderen Gründen ein Kündigungsrecht der Staatsgläubiger bei entwickeltem Staatskredit mehr und mehr verschwindet, so bleibt für die Interessen der Gläubiger keine andere Hülfe übrig, als die Mittel, welche das Kündigungsrecht des Staats einschränken.

Der Staat seinerseits wird in dieser Richtung Zugeständnisse machen müssen, weil er ohne dieselben zu Bedingungen genöthigt sein würde, die ihm desto unvortheilhafter wären. Insbesondere wird dies von Bedeutung sein in bedrängten Zeiten, wo ohnehin härtere Bedingungen erforderlich sind, um ein Darlehen zu erhalten, wo leicht der Umfang des Darlehens selber die Schwierigkeit erhöht.

Digitized by Google

§ 543. Die Folge dieser Erwägungen ist regelmäßig ein Kompromiß der beiderseitigen Interessen. Den Gläubigern wird die Sicherheit ihres Zinsgenusses für eine Reihe von Jahren und damit die Aussicht auf eine Kurssteigerung bei verbessertem Staatskredit (flüssigerem Kapitalmarkte) als Folge des niedrigeren Zinsfußes gewährt. Der Staat setzt aber diesem Vortheile der Gläubiger Schranken, indem er sein Kündigungsrecht nach Ablauf einer Reihe von Jahren eintreten läßt.

Dasselbe wird u. a. dadurch erreicht, daß der Staat so verfährt, wie bei dem großen französischen Anlehen von 1872. Er gewährt thatsächlich den Gläubigern einen Zins von 6 Proz., stellt ihnen aber Obligationen aus über ein zu 5 Proz. verzinsliches Kapital von 100, so oft sie 83 an ihn zahlen. Weil nach dem Wortlaut dieser Obligation der Staat 100 erhalten hat, so kann er weniger als 100 nicht zurückzahlen, wenn er das Darlehen kündigt. Das heißt, den Gläubigern steht die Chance zu, daß sie nur gegen einen Kapitalgewinn von 17 für 100 aus dem Genusse der zugestandenen 6 Proz. Zins herausgesetzt werden können. Gerade diese Chance war es, welche die Kapitalisten antrieb, auf die Darlehensbedingungen in überfließendem Maaße einzugehen — während auf der anderen Seite, falls etwa der französische Staat sich vorbehalten hätte, nach Jahresfrist das wirklich empfangene Kapital zurückzuzahlen, mit dem Dahinfallen dieser Chancen auch ein großer Theil der Bereitwilligkeit der Kapitalisten fortgefallen wäre.

Zugleich ist aber mit dem Zugeständniß, welches in der Kursdifferenz von 17 Proz. liegt, die Grenze dessen erreicht, was der borgende Staat zuzugestehen sich verpflichtet; mehr als 100 ist er zurückzuzahlen nicht verpflichtet; sobald also der Zinsfuß, zu dem er geliehen erhält, unter 5 Proz. fällt, diese Anleihe daher über 100 steigt, ist er berechtigt, sie zu 100 zurückzuzahlen.

Sogenannte niedrig verzinsliche Anleihen bedeuten eine weite Hinausschiebung des staatlichen Kündigungsrechts. Hätte man beispielshalber jene französische Anleihe von 1872 zu einer nominell 3prozentigen verzinslichen gemacht und für jede nominelle 100 einer Obligation 50 effektives Kapital von den Gläubigern empfangen, so würde heute diese Rente auf 85, statt auf 50 damals, stehen. Der Staat wäre also nach 17 Jahren noch, trotz großer Verwohlfeilerung des Zinsfußes seiner Renten, nicht in der Lage zu kündigen, ohne Verlust zu erleiden, während umgekehrt die Gewinnchance der Gläubiger noch fernerhin auf 15 Proz. sich erstreckte, nachdem sie bereits 35 Proz. erobert hätte.

Das Gegentheil wäre eine Anleihe zu 6 Proz. al pari gewesen; sie hätte gar keine Chance der Steigerung oder des dauernden Zins-

Digitized by Google

genusses, bei sinkendem Zinsfuße, für die Gläubiger gegeben, es sei denn, daß der Staat in anderer Form sich gebunden hätte, sein Kündigungsrecht zu suspendiren*).

§ 544. In einer Zeit des Kapitalüberflusses, womöglich bei wachsendem Staatskredit und obenein im Kontraste zu voraufgehendem Kriegsanleihebedarf (wie in Frankreich 1870—73, in den Vereinigten Staaten 1862—65), wie wir sie neuerdings erlebt haben, bringt die pflichtmäßige Wahrnehmung der Vortheile, welche für die Staatsschulden aus dem Rückgange des Zinsfußes entstehen, eine Aera der Zinsreduktionen**) hervor, welche für den schuldenden Staat eine Entlastung, wie für die Kapitalisten eine Verminderung ihrer Rente bewirken.

Es sind hiebei dreierlei Gesichtspunkte betheiligt: Gesichtspunkte des Rechts, der Billigkeit, der Zweckmäßigkeit.

Was zunächst die Gesichtspunkte des Rechts anlangt, so versteht es sich für einen heutigen Staat von selbst, daß er sich alle Vortheile, die er überhaupt vorbehalten will, durch die Bedingungen des Darlehensvertrages vorbehalten muß. Er kann kein Recht der Kündigung und als Folge davon kein Recht der Zinsreduktion ausüben, es sei denn auf Grund der Vertragsbedingungen.

Etwas schwieriger ist die Frage der Billigkeit. Selbst in den Beziehungen des Darlehensverkehrs, an welchen der Staat nicht betheiligt ist, hat erfahrungsmäßig die Stimme der Billigkeit gegenüber der Tendenz des sinkenden Zinsfußes auf Reduktion der vereinbarten Zinssätze einen

*) Ein eigenthümlicher — aber ungewöhnlicher — Fall tritt ein, wenn die Finanzen große Ueberschüsse aufweisen, welche passender Weise für Tilgung der eigenen Schulden zu verwenden wären, indessen auf das Hinderniß stoßen, daß die Rückzahlung der Schulden nach dem Darlehensvertrage erst in einem späteren Zeitpunkt stattfinden kann, das Darlehen zur Zeit aber wegen seiner dem gegenwärtigen Zinsfuße überlegenen Rente einen entsprechend hohen Preis hat, daher mit hohem Aufgelde im freien Markte zurückgekauft werden muß. Dieser ungewöhnliche Fall liegt gegenwärtig in den Vereinigten Staaten von Amerika vor. Die Ueberschüsse der beiden Fiskaljahre, die 30. Juni 1888 und 1889 endeten, betrugen rund 24 bezw. 21 Mill. Pfund Sterling. Ihre Verwendung zum Rückkauf von Bundesanleihen ist beschränkt erstens auf 4½Proz. Anleihen, die nicht vor 1891 einlösbar sind (1. Juli 1889 rund 28 Mill. Pfund Sterling) und jetzt 109 Proz. kosten, zweitens auf 4proz. Anleihen, die nicht vor 1907 einlösbar sind (1. Juli 1889: rund 135 Mill. Pfund Sterling) und jetzt 131 Proz. kosten. (Vgl. Economist, July 13, 1889).

**) G. Schanz, die Konvertirung preußischer Staatsschulden, Finanzarchiv, 1885, S. 1085 ff. M. Ströll, über die neueste Konversionsaera in Deutschland, Conrad's Jahrbücher, 1886, Neue Folge, Bd. 13, S. 422 ff.

Digitized by Google

Einfluß geübt, welcher der allgemeinen Wahrheit entspricht, daß im wirthschaftlichen Verkehr nicht mechanische Kräfte, sondern moralische Potenzen entscheiden. Ein Beispiel sind die Darlehenskapitalien, welche mildthätige Stiftungen ausgeliehen hatten und dann von entsprechend gesinnten Schuldnern nicht gekündigt erhielten; so hat durch eine Reihe von Jahren die Göttinger Professoren-Witwenkasse einen ansehnlichen Theil ihres Kapitals zu 4½ Proz. verzinsen können, weil die Schuldner um des Zweckes willen darauf verzichteten, die Zinsreduktion zu fordern, die längst durch den marktmäßigen Stand des Zinsfußes angezeigt war. Vom Staate kann man mit um so stärkerem Grunde verlangen, daß er Rücksichten ähnlicher Art nimmt, welche nicht dem Gesetze des Marktes folgen; denn man ist überhaupt gewohnt, an die Maaßregeln des Staates einen höheren Maaßstab anzulegen, als an das Verhalten des privaten Geschäftsverkehrs.

Indessen wenn man die Berechtigung dieses prinzipiellen Standpunktes einräumt, ja gerade wenn man sie betont, kommt man keineswegs zu dem Schlusse, daß die Wahrnehmung des finanziellen Interesses an einer Reduktion des Zinsfußes im Widerspruche steht mit den höheren Erwägungen der Billigkeit, des Wohlwollens, der sozialpolitischen Abwägung.

Bei allem, was der Staat (das Reich, die Gemeinde) auf finanziellem und wirthschaftspolitischem Gebiete leistet, hat er zu entscheiden nicht über das, was an sich billig oder gerecht ist, sondern über die relative Masse der Interessen, welche auf der einen oder der anderen Seite stehen. Die Erleichterung der Bedingungen, unter welchen der Staat ein Darlehen genießt, ist eine Erleichterung aller Steuerzahler; die Rücksicht auf die Staatsgläubiger ist eine Rücksicht auf nur einen Theil derselben (wo nicht auf Interessen, die ganz und gar außerhalb der Staatsgemeinschaft fallen). Nach der Art und Weise nun, wie die Gesammtheit der steuerzahlenden Staatsbürgerschaft zusammengesetzt ist, nach der Art der Belastung derselben durch die bestehenden Steuersysteme, fällt ein ansehnlicher Theil der Steuerlast auf die Schultern derjenigen, welche niemals oder äußerst selten in die Lage kommen, einen Antheil an der Staatsgläubigerschaft zu haben.

Verhältnißmäßig am günstigsten mag diese Betheiligung in der Breite der unteren Volksschichten in Frankreich sein; aber auch für dieses Land ist es nicht zweifelhaft, daß die überwiegende Masse der Interessen in der Steuerlast, nicht in dem Staatsrentenbesitz der unteren Klassen liegt *).

*) Die englische Staatsschuld, von welcher reichlich ein Drittel (34,2 Proz.) in kleineren Beträgen (Jahresrente unter 5 Pfd. Sterling) geschuldet wurde, ein fer-

Digitized by Google

Selbst in einem hypothetischen Zustande jedoch, in welchem die Betheiligung an der Staatsgläubigerschaft die denkbar breiteste in den untersten Schichten ist, läßt sich nicht einsehen, warum der klare Weg der Gerechtigkeit vermieden werden soll, auf welchem Schuldenlast und Steuerzahlung so weit herabgesetzt werden, als die Umstände des Kapitalmarktes und des Staatskredits gestatten. Die Rücksicht auf eine Anzahl kleinerer Haushaltungen, die ganz oder zum überwiegenden Theile auf das Renteneinkommen angewiesen sind, darf (auch abgesehen davon, daß die üblichen „Witwen und Waisen" mißbräuchlich dem Eigennutz des großen Kapitalbesitzes dienen müssen) niemals darüber täuschen, daß immer eine viel größere Anzahl von Haushaltungen vorhanden ist, die aus ihrem Arbeitseinkommen die zu solcher Rücksicht erforderliche Steuerlast aufbringen müssen*).

§ 545. Die Frage der Zweckmäßigkeit bei einer Zinsreduktion beruht auf der Erwägung, daß die Lage des Kapitalmarktes und des Staatskredits eine solche sein muß, um diese Maaßregel zu erlauben, daß der in Aussicht genommene erniedrigte Zinsfuß derjenige sein muß, zu welchem es dem Staate gelingt, die erforderliche Kapitalmasse neuerdings geliehen zu erhalten. Es ist schon ein theilweiser Mißerfolg, wenn die bisherige Staatsgläubigerschaft nicht darein willigt, ihr Vertragsverhältniß bei erniedrigtem Zinsfuß fortzusetzen; wenn daher die vom Staate gekündigten Kapitalien (ganz oder theilweise) den Gläubigern ausgezahlt werden müssen und daher aus dem Besitze einer neuen Gläubigerschaft hergeliehen werden müssen. So schätzt man gegenwärtig die Summe, welche in Folge der Zinsreduktion der russischen Staatsanleihen an die deutsche Gläubigerschaft allein hat zurückgezahlt werden müssen, auf 260 Mill. Mark**).

---

neres Sechstel (15,5 Proz.) in Beträgen von 5—10 Pfd. Sterl., abermals ein Drittel in Beträgen von 10—50 Pfd. Rente zerfiel (1870) doch nur in 231 349 Einzelposten, während es zur selben Zeit in Großbritannien und Irland gegen 10 Millionen Steuerzahler gab. (Finanzarchiv, 1884, 266.)

Für Frankreich schätzt Leroy-Beaulieu (Traité de la Science des Finances 1877, p. 454) die Zahl der Rentengläubiger auf 7—800 000 im Jahre 1869 und meint sogar, in dem Zeitraume 1830—1869 habe sich die Zahl fast verzehnfacht, obwohl der Betrag der Staatsschuld sich zur gleichen Zeit nur verdoppelt habe. Aber die Zahl der Steuerzahler ist auch in Frankreich etwa 10 Millionen, also reichlich das Zehnfache der Rentenbesitzer.

*) Vgl. die Debatten im preußischen Landtage (1884/85), wiedergegeben im Finanzarchiv 1885, 1092 ff.

**) Nationalzeitung 3. August 1889.

Digitized by Google

Je höher der öffentliche Kredit eines Gemeinwesens entwickelt ist, je ergiebiger das Angebot des Kapitalmarktes, je größer namentlich der Einfluß der kapital- und rentenbesitzenden Klassen auf die Staatsverwaltung, um so seltener wird nach dieser Seite hin, um so öfter nach der anderen Seite hin fehlgegriffen. Die Zinsreduktion folgt hier meist nur langsam der wirklichen Lage des Kapitalmarktes. Von auffallenderen Beispielen abgesehen (wie namentlich der lange hinausgeschobenen Zinsreduktion des französischen 5proz. Anlehens, die dann endlich 1883 *) in unzureichendem Grade, auf 4½ Proz., bewirkt wurde), ist auch in Deutschland diese Maaßregel mit bedächtiger Vorsicht durchgeführt worden.

Die preußische 4½proz. Staatsanleihe, welche auf dem Konsolidationsgesetze vom 19. Dezember 1869 beruhte, konnte, gemäß dem Gesetze, vom 1. Januar 1885 ab Seitens der Regierung gekündigt werden. Der Kurs der 4½proz. Konsols war im Jahre 1883 auf 106 gestiegen, dann Angesichts der nahenden Kündigung gewichen. Die 4proz. Konsols hatten schon seit dem Jahre 1880 das Pari überschritten und waren 1883 auf 102, 1884 auf 103½ gestiegen. Die Rücksicht auf die Gesammtheit der Steuerzahler gebot es (so heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs der Regierung), eine Herabsetzung des Zinsfußes herbeizuführen. Von den 4½proz. Konsols waren zu Anfang 1885 545,78 Mill. Mark im Umlauf, welche ein jährliches Zinserforderniß von 24,56 Mill. Mark bedingten. Die Herabsetzung des Zinsfußes um ½ Proz. bedeutete eine Entlastung der Steuerzahler um 2,73 Mill. Mark. Mit dieser Herabsetzung wiederum begnügte sich die Regierung (obwohl sie, nach Lage der Kursverhältnisse für die 4proz. Anleihe überzeugt war, eine weitergehende Entlastung herbeiführen zu können) theils aus Rücksichten der „Billigkeit gegen die Gläubiger", theils aus Besorgniß, es möchten die Kapitalanlagen in lockendere, aber gewagtere Spekulationen übergesiedelt werden.

Auf diesen Erwägungen beruhte das Gesetz vom 4. März 1885. Die Mehrheit des Landtages schloß sich der Regierung an; im Einzelnen trat Widerspruch **) hervor (von ultramontaner und konservativer Seite), der sich selbst zu der prinzipiellen Ablehnung konvertirbarer Staatsanleihen erhob; indessen wurde dergleichen als ein „überaus unglücklicher Gedanke" durch die Regierung abgelehnt. Andererseits geschah es im Herrenhause, daß man eine weitergehende Zinsreduktion empfahl, weil ein Geschenk an

*) Finanzarchiv 1885, 1094. Der Kurs war auf 120 Prozent gestiegen; die jährliche Zinsersparniß von ½ Prozent = 34 Mill. Franken.

**) Vgl. die Vertretung dieses Standpunktes bei M. Ströll, Conrad's Jahrbücher, 1886.

Digitized by Google

die Gläubiger, wie es das Anerbieten der 4proz. Anleihe (bei ihrem damaligen Kursstande von 104,70) wäre, nicht gerechtfertigt sei. Diesen Standpunkt vertrat namentlich der frühere Finanzminister Camphausen.

In der That sind die 3½proz. preußischen Staatspapiere, welche 1885 nahe an Pari standen, seitdem bis auf 105 und darüber gestiegen*). Bereits im Oktober 1886 waren an anderen deutschen Kreditpapieren (vorzugsweise Pfandbriefen und Bodenkreditobligationen, dann Eisenbahnobligationen u. s. w.) von 4proz. verzinslichen Papieren auf 3½ Proz. verzinsliche (darunter ein Theil selbst auf 3 Proz. verzinsliche) reduzirt nicht weniger als 1450 Mill. Mark**). Auf dem Gebiete dieser Papiere sind freilich die treibenden Kräfte des Geschäftslebens von rücksichtsloserer Wirkung als auf dem Gebiete des öffentlichen Kredits.

Die Masse der 4proz. Papiere aber setzt sich aus Anlehen des Reiches und der einzelnen Staaten zusammen. Es gab von diesen gegen Ende 1886 etwa 6,2 Milliarden Mark, welche der Umwandlung in 3½ Proz. verzinsliche Papiere noch harrten, d. h. einer Entlastung der deutschen Steuerzahler um etwa 30 Mill. Mark. Die Frage des Ueberganges von 4 Proz. zu 3½ Proz. ist aber offenbar die gleiche wie die ältere Frage des Ueberganges von 4½ Proz. zu 4 Proz.

§ 546. Die hier erörterte Finanzmaaßregel der Zinsreduktion, welche häufiger mit dem Namen der „Konversion" oder „Konvertirung" (wegen der Umwandlung der höher verzinslichen Papiere in niedriger verzinsliche) bezeichnet wird, schließt in sich die beiden Seiten ein, mit welchen das öffentliche Schuldenwesen der Gegenwart zu dem Kapitalmarkte in dessen moderner Gestaltung in Beziehung tritt — Aufnahme und Tilgung der Schulden.

Je mehr der Kapitalmarkt die zentralisirende Umgestaltung erfahren hat, welche in dem Wesen des Werthpapierhandels und der Börsen liegt, um so mehr sieht sich jede umfangreiche Operation des Darlehensverkehrs, sei es nun, daß Kapitalien aufgenommen oder zurückgezahlt werden sollen, auf diese zentralen Organe angewiesen.

Der Grund ist einfach. In dem Verhältnisse der Anziehungskraft, die er ausübt, ist der Kapitalmarkt des Werthpapierhandels der Mittelpunkt der verfügbaren Kapitalien sowohl wie des Bedarfs an flüssigen Kapitalien. Er bietet namentlich — zufolge der Zentralisation aller

*) 6. August 1889 an der Berliner Börse 105,20 Prozent.

**) Ströll, Conrad's Jahrbücher, 1886, N. F., Bd. 13, 424.

Digitized by Google

Varietäten von Werthpapieren, hinsichtlich Zinshöhe, Sicherheit inländischer oder ausländischer Anlage, Gattung des Werthpapiers, des Schuldners, der Unternehmung u. s. w., — die Gelegenheit zur Auswahl zwischen verschiedenen Kapitalanlagen und damit zum Wechsel der einen, aus der man das Kapital zurückzieht, gegen eine andere, in welcher man das Kapital festlegt. Dadurch tritt jeder neue Bedarf an flüssigem Kapital oder an Kapitalanlage einer gleichsam elastischen Masse gegenüber, und vermag durch den Druck, den er auf den Markt ausübt, in der vorhandenen Masse der Werthpapiere theils die Quellen zu öffnen, welche flüssiges Kapital hergeben, theils die Anlagegelegenheit zu erschließen, welche dem an die Börse gebrachten flüssigen Kapital alsbald Unterkunft gewährt.

Die moderne Art der Staatsschuldentilgung, welche die gebundene Tilgung (Auslosung eines von vornherein festgestellten Theils der Anleihe) als eine Form des unentwickelten Staatskredits hinter sich läßt, welche je nach den allgemeinen Finanzergebnissen jedes Jahres tilgt oder nicht tilgt, mehr oder weniger tilgt, wird zu diesem Zwecke (vorbehaltlich der in dem Wesen der Zinsreduktion und Konversion liegenden Einschränkungen) keinen besseren Weg finden können, als den freien Rückkauf der Anleihepapiere an der Börse.

Bei der Aufnahme der Staatsschulden tritt dieser Weg in Konkurrenz mit dem direkten Verkehr zwischen der Staatsschuldenverwaltung und dem Kapital darleihenden Publikum, welchem die unmittelbaren Beziehungen zu gewissen Staatsbehörden für Zwecke des Darlehens offen stehen. So namentlich die oben erwähnten Einrichtungen in Frankreich mit dem Grand Livre und seiner Verzweigung in den Provinzen; so alle diejenigen Formen der Staatsschulden, welche den Charakter einer Sparkasse für die Bevölkerung annehmen. Indessen eben diese Formen sind geeignet, die Lückenhaftigkeit dieses Darlehensverkehrs für die öffentlichen Finanzzwecke zu zeigen in ihrer Unregelmäßigkeit und Unberechenbarkeit, während die Börse je nach dem Grade ihrer Entwicklung Gelegenheit zur Aufnahme konzentrirter Kapitalmassen bietet. Vollends wenn es sich um Summen und Umstände handelt, bei welchen die Grenzen des eigenen Staatswesens überschritten werden müssen, ist die Börse das allein geeignete Organ des Weltkapitalmarktes, solche Kapitalmassen anzuziehen. Ein Hauptbeispiel bieten die Milliardenanlehen Frankreichs nach dem letzten Kriege.

Digitized by Google

IV. Das Staatspapiergeld und die Herstellung der Metallwährung.

§ 547. Die Erlebnisse der Vereinigten Staaten von Amerika während des Bürgerkrieges haben den Staaten Europas die lehrreiche Mahnung gegeben, daß ein Staat mitten aus dem Ueberflusse der Finanzen und eines wohlgeordneten Staatskredits plötzlich durch den akuten Bedarf eines großen Krieges nicht nur tief in Schulden gestürzt werden kann, sondern obenein in eine damit verknüpfte Kalamität gerathen kann, die von weittragender Bedeutung für die gesammte Volkswirthschaft ist — die Papiergeldwirthschaft. Jene Erlebnisse zeigen namentlich, daß hier eine finanzielle Gefahr vorliegt, welche unabhängig ist von etwaigen Mißbräuchen der dauernden Einrichtungen, die einer Kriegsepoche voraufgehen, im Banknotenwesen, Papiergeldwesen u. s. w., und daher jedes geordnete Finanzwesen bedroht, so lange die dazu führenden politischen Ereignisse drohen.

Eine Betrachtung der Papiergeldwirthschaft hat daher nicht blos einen historischen Werth als Erkenntnis einer Stufe und Form des öffentlichen Kredits, welche einmal dagewesen und jetzt überwunden ist, wenigstens von den entwickelten Staatshaushaltungen überwunden ist, sondern sie hat auch die praktische Bedeutung, über Vorgänge Klarheit zu verbreiten, die in mehreren Staaten der Gegenwart bestehen, in jedem anderen Staate wieder eintreten können, selbst wenn alle die bisher bekannten Vorsichtsmaßregeln geübt werden.

§ 548. Wir knüpfen hier zunächst an die Erörterungen des grundlegenden Theiles (Syst. I § 412) an, durch welche, im Zusammenhange mit der Betrachtung des Geldwesens, der Kreditsurrogate desselben und der Entartung der Kreditsurrogate gedacht worden ist. Als Aushülfe in der Finanznoth hat bereits im griechischen Alterthum sowohl die Fälschung der Münze wie die Ausgabe von Münzsurrogaten gedient. Viele hellenische Staaten, sagte schon Solon, bedienten sich eines Silbergeldes mit Zusatz von Blei oder Kupfer, welches für ausländischen Gebrauch entweder ganz unbrauchbar war, oder stark verlor. Als die Klazomenier ihren Miethtruppen zwanzig Talente Sold schuldig waren, die sie nicht bezahlen konnten, schlugen sie (um die Zinsen zu sparen) für zwanzig Talente eisernes Geld, welchem sie willkürlich Silberwerth beilegten, vertheilten dasselbe an die Reichsten und ließen sich dafür Silber bezahlen, womit sie die Schuld abtrugen; im Staate that die eiserne Münze den-

Digitized by Google

selben Dienst und das Silber konnte für den auswärtigen Verkehr benutzt werden. Insofern war ihnen das Eisen, sagt August Böckh*), was heutzutage Papiergeld.

Schon damals kam diesem Aushülfsmittel zu Statten die Unklarheit über das Wesen des Geldes. Die beiden entgegengesetzten Ansichten darüber und deren Verkehrtheit kennt bereits Aristoteles**). Einmal, sagt er, sieht man in dem Reichthum die Menge Geldes; dann wieder heißt es, mit dem Gelde sei es eitel Geschwätz, von Natur sei es nichts, nur durch die Satzung etwas, und ohne dieselbe für kein Bedürfniß mehr nütze. Dieser Ansicht ist Platon und dementsprechend ist das Geld eingerichtet, welches er in seinem Staate gebrauchen lassen will***). Die Idealstaaten der neueren Sozialisten neigen zu derselben Forderung. J. G. Fichte meint, ein geschlossener Handelsstaat kann zu Gelde machen, schlechthin was er will, wenn er nur deklarirt, daß er selbst nur in diesem Gelde sich werde bezahlen lassen†). Unter den Franzosen ist Boisguillebert vor allen anderen zu nennen, als Vertreter der Ansicht, daß, „wenn die Menschen sich verständigen wollten, sie mit Leichtigkeit das Geld ganz abschaffen könnten††). Einer Ansicht, welche noch im letzten Menschenalter der Engländer H. D. Macleod wiederholt hat†††). Die praktischen Apostel von Rousseaus Ideen in der französischen Revolutionszeit (St. Just) wollen eine Münze einführen, die nie im Auslande Kurs haben kann†*). Ja ein hervorragender deutscher Geschichtsforscher hat in der neuesten Zeit die Meinung ausgesprochen, „der an sich beste Werthausdruck ist das Zeichengeld, das vom Eigenwerth möglichst frei ist und darum in seiner schließlichen, freilich noch bei weitem nicht erreichten Entwicklung den Werth anderer Gegenstände fast so vollkommen messen wird wie die Uhr die Zeit und der Zollstock den Raum†**)."

§ 549. Wenn der Zollstock den Raum mißt, so wird eine (vorher festgestellte) Ausdehnung im Raume der Maaßstab einer anderen (erst festzustellenden) Ausdehnung im Raume. Wenn wirthschaftlicher

*) Die Staatshaushaltung der Athener, 2. Ausgabe, 1851, I, 768.
**) Polit. I, 3, 16.
***) Büchsenschütz, Besitz und Erwerb im griechischen Alterthum, 1869, 480.
†) Der geschlossene Handelsstaat, 1800, 91.
††) Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, 1869, 395.
†††) Dictionary of political Economy, London, 1863, Art. Credit.
†*) Sybel, Geschichte der Revolutionszeit (4. Auflage, 1877) III, 159.
†**) Th. Mommsen, Geschichte des römischen Münzwesens (1860), S. VI.

Digitized by Google

Werth gemessen werden soll, so kann das ebenso wenig durch ein Ding geschehen, welches vom Eigenwerth möglichst frei ist, wie die Ausdehnung im Raume durch ein Ding gemessen werden kann, das von Ausdehnung im Raume möglichst frei ist. Wie die Länge nur durch die Länge gemessen werden kann, so kann auch der Werth nur durch den Werth gemessen werden.

Der verführerische Schein jenes theoretischen Irrthums ist darum besonders gefährlich, weil er dasjenige in eine ideale Höhe hebt, was in der Wirklichkeit eine Störung jedes geordneten Geldwesens und daher ausschließlich in außerordentlichen Anlässen der Finanznoth begründet ist.

Das geordnete Geldwesen gestattet den Gebrauch von solchen Kreditsurrogaten allein, welche sich darauf beschränken, als Umlaufs- und Zahlungsmittel zu dienen an Stelle des Metallgeldes, ohne die Unterlage der Metallwährung zu verlassen. Sie sind eine Vertretung für gewisse Zwecke des Geldes, ohne daß sie sich anmaßen sollen, dasjenige an dem Metallgelde zu ersetzen, was sie nicht ersetzen können. Für den Umlaufszweck sollen sie das Metallgeld vertreten, nicht für den Währungszweck; sie können eine Anweisung auf Metallwährung sein, aber sie können nicht die Währung selber sein, ohne eine Aufgabe zu übernehmen, der sie nicht gewachsen sind. In ihrem Wesen als Kreditsurrogate liegt es, daß sie nur durch das Vertrauen auf die Einlösung in Metallgeld Werth haben und ebenso viel Werth haben als der Betrag des Metallgeldes, auf den sie lauten. Sie sind nicht mehr eine Krediturkunde, wenn sie es versuchen, unabhängig von der metallischen Unterlage selber Währung zu sein.

Man unterscheidet daher *Papiergeld im weiteren Sinne* und *Papiergeld im strengen Sinne*.

Das erstere umfaßt, dem Sprachgebrauche des Lebens nachgebend, eben jene Kreditsurrogate, welche in ein geordnetes Metallgeldwesen hineingehören. Dagegen ist Papiergeld im strengen Sinne nur dasjenige, welches in die Sphäre der Metallwährung übergreifend die Eigenschaften desselben sich *gesetzlich* zuschreibt, indem die Einlösung in Metallgeld aufgehoben und der Zwang zur Annahme desselben als gesetzlichen Zahlungsmittels ausgesprochen wird, indem es dadurch selber *Geld* und *Währung* wird an Stelle des Metalles.

Und dieses letztere ist eben das ordnungswidrige. Weil es ein unhaltbarer Gedanke ist, ein Ding ohne Eigenwerth zum Gelde zu machen, weil die Bedeutung des Papiers in dem Geldwesen doch nur dadurch möglich ist, daß es seinen Ursprung als Kreditsurrogat des Metallgeldes nicht verleugnet, so ist die Währungsfunktion desselben auf

Digitized by Google

den Kreditwerth gestützt, den es mit der Aufhebung der Einlösbarkeit in Frage stellt. Das eigentliche Papiergeld ist also ein entartetes Kreditgeld.

§ 550. Daß der Werth des Papiergeldes in Frage gestellt ist, zeigt sich in der durch den täuschenden Schein gesetzlicher Verordnungen wohl zeitweilig verhüllten, in der That aber (ebenso wenig wie bei Münzfälschung oder bei Ersetzung der Courantmünze durch Scheidemünze) nicht zu vermeidenden Werthschwankung desselben. Durch die Aufhebung der Einlösbarkeit in Metallgeld ist die Identität des Werthes von beiden aufgehoben. An die Stelle derselben tritt ein Auseinandergehen des Werthes von Papier und Metall, dessen Umfang von vorneherein nicht zu bestimmen ist. Denn weil das Papier keinen eigenen Werth hat, sondern ihn nur durch die Hoffnung auf künftige Einlösung in Metall erhält, so hängt es von dem Grade dieser Hoffnung ab, wie weit sich der Papierwerth vom Metallwerth entfernt.

Ist der Kredit ein sehr großer, verhältnißmäßig nur kurze Zeit auf die Probe gestellter, so kann der günstige Fall eintreten, daß die Werthdifferenz zwischen Papier und Metallgeld eine verschwindend kleine ist (wie in Frankreich während des letzten Krieges und unmittelbar danach). Indessen das ist ein seltener Ausnahmefall. Die Erfahrungen, welche man in neuester Zeit noch an der Papierwährung von Oesterreich, Rußland, den Vereinigten Staaten gemacht hat, sind viel weniger günstige. Zwangskurs und Uneinlösbarkeit des Papiergeldes, begleitet von einer massenhaften Ausgabe desselben, die durch seine Entwerthung abermals zur Steigerung veranlaßt wird, haben hier eine starke Entwerthung zur Folge gehabt, die dann weiterhin unter dem Einflusse der den Kredit bestimmenden Ereignisse und der in Umlauf gesetzten Papiergeldmasse zu starken Werthschwankungen führte.

Wenn nun die Aufgabe jedes Maaßstabes die ist, in sich selber fest zu sein, um eine zuverlässige Einheit der Messung für andere Gegenstände sein zu können, so gilt das auch von dem Gelde als Werthmaaßstab. Die Bemühungen um die beste Metallwährung, der Streit über die verschiedenen möglichen Währungen (Silberwährung, Goldwährung, Doppelwährung) dreht sich wesentlich um die Frage, welche von ihnen jene Aufgabe der Werthfestigkeit am besten zu lösen vermag. Die Papierwährung giebt es von vornherein durch ihre Natur selber auf, dieser Aufgabe gerecht zu werden. Das Papier kann keine Festigkeit haben, weil es im Winde der Meinung und Hoffnung (über seine Beziehungen zum Werthe des Metallgeldes) flattert. Es kann auch, von der Metall-

Digitized by Google

währung verschieden, die Regelung der umlaufenden Geldmasse nicht durch Abfluß und Zufluß der ausländischen Zirkulation erfahren, weil zwar Gold und Silber internationalen Werth besitzen, nicht aber das Papier, welches ohne eigenen Werth durch den Befehl und Zwang des einzelnen Staates in Umlauf gesetzt ist.

§ 551. Die historischen Beweise für die Erscheinungen der Papiergeldwirthschaft und deren schädliche Wirkungen sind in ausreichendem Umfange durch die Geschichte der verschiedenen Länder der Neuzeit geliefert worden. Es ist freilich eine einseitig volkswirthschaftliche Ansicht vom Staatsleben, welche gelegentlich gefordert hat, daß man „lieber den Staat untergehen lasse als zum Zwangskurse greife“*) — eine Ansicht, welche verkennt, daß die wirthschaftlichen Einrichtungen nur Mittel, nicht Zweck des Volkslebens sind — aber ohne derartige Uebertreibungen, steht das übereinstimmende Zeugniß der Geschichte fest, daß die Papiergeldwirthschaft eine Abnormität der Staats- und Volkswirthschaft bildet, welche nur durch die höchste Noth des Staats gerechtfertigt werden kann, womöglich aber durch entsprechende Vorkehrungen vermieden werden soll.

Das ausschweifendste Beispiel der Papiergeldwirthschaft bietet die Epoche der französischen Revolution.

Je mehr die regelmäßigen Einnahmen versiegten, je weniger Gewinn die Erpressungen allmälig abwarfen, desto dringender sahen sich die Regierungen der Revolution auf das Zwangspapiergeld (Assignaten) als die letzte Hülfsquelle angewiesen. Bis zum 1. Januar 1793 hatte man 3600 Mill. Franken im Umlauf; das Jahr 1793 allein lieferte dazu eine weitere Masse von gleichem Betrage und die erste Hälfte von 1794 wiederum einen Zuwachs von 1000 Mill. Der Kurs, welcher zu Anfang 1793 auf 61 Metall für 100 gestanden, ging trotz aller Strafgesetze der Schreckenszeit von Woche zu Woche bis auf 17 hinab, obgleich jeder Geldhandel und jede Waarenvertheuerung von mehr als 500 000 Aufpassern belauert und mit Kerker und Blutgerüst bedroht wurde. Der Wohlfahrtsausschuß selber mußte seine Gesetze brechen, indem er Preise zahlte, welche der rapiden Entwerthung der Assignaten entsprachen, und für Ankäufe im Auslande das Metallgeld unter den drückendsten Bedingungen erwarb**). Ende Mai 1795 war die Masse des emittirten

*) Eine Aeußerung welche den Gipfelpunkt der deutschen Freihandelsschule und ihrer volkswirthschaftlichen Kongresse (Hannover, 1864) bezeichnet.

**) v. Sybel, Geschichte der Revolutionszeit (1877) III, 175. 331. 407 ff. Ramel, Finances de la France en l'an IX.

Digitized by Google

Papiergeldes auf nahezu 10 Milliarden gestiegen, der Kurs auf 7 Proz. gesunken. Das Sinken des Werthes trieb zur Ausgabe immer neuer Papiergeldmassen. Ende August 1795 waren 16 Milliarden im Umlauf und der Marktpreis derselben auf 2½ Proz. gefallen. Wer also im Jahre 1790 ein Darlehen von 10000 Franken erhalten hatte, zahlte im Sommer 1795 diese Summe in Assignaten zurück, welche er für 250 Franken kaufte. Der Pächter, welcher den Pachtzins in Assignaten bezahlte, konnte mit einem einzigen Sacke Korn die Jahrespacht für ein ganzes Landgut bestreiten.

Die Erlebnisse Oesterreichs an seinen „Bankozetteln" zu Anfang des 19. Jahrhunderts waren nicht wesentlich erfreulichere. Jeder Friedensschluß hinterließ eine dauernde Erhöhung der umlaufenden Summe: Campo-Formio 150, Luneville 340, Preßburg 450, Wien 860 Mill. Gulden. Der Kurs der Bankozettel überschritt im Dezember 1810: 1200 Gulden Bankozettel für 100 Gulden Silber und bewegte sich in schnellen Sprüngen von Hunderten auf und nieder*).

Die fortschreitende Entwicklung des öffentlichen Kredits, die Befestigung des Staatswesens und des Wohlstands haben im Laufe des 19. Jahrhunderts diese extremen Erscheinungen der Papiergeldwirthschaft eingeschränkt. Die Agioschwankungen des Papiergeldes gegenüber dem Metallgelde haben in Oesterreich, Rußland, den Vereinigten Staaten von Amerika während des letzten Menschenalters sich in engeren Grenzen gehalten. In den Jahren 1854—55 betrug die Abweichung des österreichischen Papiergeldes vom Metallwerthe 20—30 Proz., höchstens 42 Proz.**); zur selben Zeit und aus dem gleichen Anlasse (dem Krimkriege) hat das russische Papiergeld eine noch wesentlich geringere Abweichung vom Metallwerthe gezeigt, etwa 16 Proz., eine Abweichung, die sich dann***) bei erneuten Kriegsgefahren (1859, 1866, 1870, 1877) ähnlich wiederholt hat; in Oesterreich 1859, 1866.

Indessen auch in dieser Einschränkung bleibt so viel Bedenkliches an dieser Erscheinung übrig, daß es einer Betrachtung über ihre Folgen und die Mittel ihrer Abhülfe bedarf.

§ 552. Die Grundursache, welche die Schwankung des Papiergeldwerthes (Abweichung vom Metallgeldwerthe, Aufgeld des Papier-

*) A. Wagner, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, 1861, 593.

**) Helferich, Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, 1856, 429.

***) A. Wagner, Die russische Papierwährung (1868), S. 142.

Digitized by Google

geldes gegen Metallgeld, Agio) bedingt, ist die Erschütterung des Vertrauens in dessen nominellen Werth, welcher auf einen Betrag der bisher herrschenden Metallwährung lautet. Diese Erschütterung tritt ein, weil die Einlösung aufhört unter Umständen, welche gerechtfertigte Zweifel an der späteren Einlösungsfähigkeit der das Papiergeld ausgebenden Finanzverwaltung wachrufen. Es entsteht eine Abweichung des wirklichen Werthes vom nominellen Werthe, welche durch das Maaß der Wahrscheinlichkeit einer späteren Einlösung begründet, daneben durch die Menge des ausgegebenen Papiergeldes beeinflußt wird.

Die gesetzliche Fiktion, durch welche die Finanzverwaltung sich bemüht, diese Abweichung zu verleugnen, indem sie die Gleichwerthigkeit beider Geldarten, des Metallgeldes und des Papiergeldes, als gleichberechtigter Zahlungsmittel aufrecht erhält, kann nicht verhindern, daß thatsächlich dasjenige Geld zur Zahlung gewählt wird, welches das geringwerthigere von beiden ist, daß sich jedem zum Empfang einer Zahlung Berechtigten das Papiergeld aufdrängt, während das Metallgeld zurückgehalten wird, sich verbirgt, ins Ausland wandert, für welches nur das internationale Metallgeld, nicht das nationale Papiergeld Zahlungskraft hat. Eine ähnliche, nur schärfer accentuirte Erscheinung, wie sie bei der Doppelwährung (Syst. I § 413) zwischen zweien gesetzlich gleichberechtigten Metallen beobachtet worden ist, oder bei der Ueberfluthung des Verkehrs mit geringhaltiger (absichtlich oder fahrlässig verschlechterter) Münze, mit Scheidemünze an Stelle der Währungsmünze, wo die vollhaltige Währungsmünze verdrängt wird, weil man sich zu Zahlungen, gemäß der Vollmacht des Gesetzes, der geringwerthigen Münze bedient.

Der Unterschied dieser pathologischen Erscheinungen innerhalb der Metallwährung gegenüber der Papierwährung besteht aber darin, daß jene minderwerthen Münzen in sich selber, wenn auch einen geringeren, doch einen festen Metallwerth enthalten; daß dagegen die Papierscheine selber gar keinen Werth haben. Die Folge davon ist, daß ihre Abweichung vom Metallwerthe der Währungsmünze eine an sich unbegrenzte ist und allein davon abhängt, welches der Kredit ist, den sie genießen, und die Menge, in der sie umlaufen. Die unterwerthige Münze oder das minderwerthige Metall in der Doppelwährung hat die Norm seines Werthes in sich selber und damit das feste Maaß seiner Kaufkraft; das Papiergeld aber hat nichts Festes in sich und schwankt deshalb im Werthe hin und her.

Der Schaden der Papierwährung ist darum ein vielfacher von demjenigen Schaden, welcher der geringhaltigen Münze anhaftet. Diese letztere schädigt nur einmal alle diejenigen, welche Zahlungen zu empfangen

Digitized by Google

haben, nämlich in der Periode, während deren sie aus der Fiktion des sie für vollhaltige Münze ausgebenden Staats in die Wahrheit tritt und demgemäß in ihrem minderen Werthe erkannt wird. Das Papiergeld dagegen macht diese Periode zu einer unbegrenzten, so lange es in seiner Uneinlösbarkeit besteht. Jede Erschütterung des Kredits mindert seinen Werth; jede Werthminderung veranlaßt die Regierung, die davon ausgegebene Menge zu vermehren, und diese Vermehrung wirkt leicht in der Richtung einer abermaligen Werthverminderung zurück.

§ 553. Wenn es nun ein unerreichtes Ideal ist, trotz der bestmöglichen Einrichtung der Metallwährung, einen unbedingt festen Maaßstab des Werthes durch die Zeit hindurch zu haben, weil jeder werthhabende Gegenstand, also die edlen Metalle, aus den allgemeinen Gründen der Werthbestimmung im eigenen Werthe sich ändern, so steigert sich dieser Mangel auf den höchstmöglichen Grad bei der Papierwährung, weil diese in ihrem eigenen Werthe gar keinen Halt besitzt.

Die Lücke der besteingerichteten Währung ist es, daß sie das seiner Idee nach an sich Feste als ein Schwankendes hinnehmen muß, daß in Folge dessen sämmtliche in Geld ausgedrückte Verkehrsbeziehungen der einzelnen Haushaltungen unter einander und des Staats zu allen einzelnen, in dem vermeintlich festen Werthmaaßstabe etwas Unsicheres besitzen. So daß jede Geldleistung, die nach heutigem Vertrage über Jahr und Tag für ein Darlehen, für Pachtzins, für Lohn, Gehalt u. s. w. zu erfüllen ist, nicht mehr dasjenige ist, was sie heute ist.

Diese Unsicherheit steigt ins Grenzenlose bei der Herrschaft der Papierwährung. Ein plötzlich ausbrechender Krieg, nicht einmal ein solcher, an dem der eigene Staat betheiligt ist (anders als durch die Gefahr einer Mitleidenschaft), entwerthet das Papiergeld um 20—30 Proz. (Rußland 1870); das nur soeben aufgenommene Geldkapital, welches in kurzem zurückzuzahlen ist, verwandelt sich für den Gläubiger am Tage der Fälligkeit, trotz nominell gleichen Betrags, in einen um 20—30 Proz. verringerten Betrag.

Die Folge davon ist die Durchsetzung der ganzen Geldwirthschaft mit einem hazardartigen Element. Alle Geldbeträge schwimmen in einer schillernden Atmosphäre des Aufsteigens und Absteigens, so daß jeder an dem Verkehr Betheiligte unwillkürlich an dem Spiel theilnehmen muß, um bald zu verlieren, bald zu gewinnen. Auch der Ausweg, die Verträge auf Metallgeld abzuschließen, schützt dagegen nicht. Denn in der großen Masse der Fälle schützt man sich gegen die Werthschwankungen

Digitized by Google

des Papiergeldes besser, indem man auf Papierwährung kontrahirt. Der Grund hiefür liegt in den Umständen, welche die Schärfe der Werthschwankungen abstumpfen — nämlich in der Langsamkeit, mit der sich die Schwankungen des Agios aus den Mittelpunkten des großen Geschäftsverkehrs, des internationalen Wechselverkehrs, des Export- und Importhandels in die Tausende von kleineren Kanälen der Volkswirthschaft und des alltäglichen Geschäftslebens fortsetzen. Es bewährt sich hierin die allgemeine Erscheinung des Wirthschaftslebens, daß die Gestaltung der Preise nicht mit der Präzision mechanischer Kräfte sich vollzieht, sondern durch menschliche Faktoren, Sitten, Urtheile, Handlungen hindurch muß. Für kürzere Fristen würde daher in den meisten Fällen die Papierwährung eine relativ größere Sicherheit gegen Schwankungen gewähren als die Metallwährung, auf deren Verhältniß zu den Preisen der Papierwährung es für den Empfänger der Schuld ja doch ankäme.

§ 554. Eine nebenherlaufende Wirkung der Papierwährung ist es, daß sie einzelnen Gruppen der Bevölkerung zeitweise Vortheile bringt, die aber nur aus ihren Nachtheilen für die übrigen Theile der Volkswirthschaft entspringen. Hauptsächlich kommt hier in Betracht die schutzzollähnliche Wirkung, welche dadurch entsteht, daß ein Unterschied vorhanden ist zwischen dem Agio des Papiergeldes und der Erhöhung der inländischen Preise, welche auf Papierwährung gestellt sind. Weil nämlich das Agio, das im großen Geschäfts- und Wechselverkehr sich in täglichen Schwankungen herausstellt, sich nur langsam in die Preise der Landeserzeugnisse übersetzt, und zwar um so langsamer, je weiter ab von den großen Mittelpunkten des Verkehrs die Preisbildung vor sich geht, je weniger die Verkehrsmittel entwickelt sind, weil hier oft jahrelang sich unter der Herrschaft der Papierwährung die alten auf Metallgeld berechneten Preise behaupten*), so genießen diejenigen Geschäftsinteressen einen Vorsprung, welche zu den noch nicht auf das Agio eingerichteten Preisen im Innern des Landes Produkte kaufen und sie wiederum zu den in Folge des Agios erhöhten Preisen verkaufen. Dieser Vorsprung ist augenscheinlich dann am größten, wenn starke Entwerthung des Papiergeldes eintritt, zumal in plötzlichen Stößen, denen die Preisänderung des Inlandes noch gar nicht oder nur in geringem Maaße zu folgen im Stande gewesen ist.

Aus dem gleichen Zusammenhange erklärt sich auch der Widerstand

*) Vgl. A. Wagner, Die russische Papierwährung (1868), S. 103 ff.

Digitized by Google

gegen die Herstellung der Metallwährung unter der Herrschaft der Papierwährung, welchen jene Interessentengruppen geltend machen, nachdem sie an die schutzzöllnerischen Gewinne der Papierwährung gewöhnt sind. Die Aufrechterhaltung der Papierwährung gilt als Forderung der Schutzzollpartei (Vereinigte Staaten von Amerika, Oesterreich u. s. w.) und zwar aus diesem Standpunkte sehr begreiflicher Weise. Denn die in Folge des Agiorückgangs erniedrigten Preise des auswärtigen Verkehrs sind jetzt verlustbringend im Gegensatze zu den (unter dem Einflusse des Agios allmälig gesteigerten) Preisen des Inlandes, welche für die Herstellung oder den Einkauf der Ausfuhrgegenstände maaßgebend sind.

Was hier für die *Ausfuhr inländischer Produkte* gilt, das bewährt sich in gleicher Weise bei der *Einfuhr fremder Produkte*. Das steigende Agio erhöht die Einfuhrpreise, denen es nur langsam gelingt, sich in die Verkaufspreise des Inlandes zu übersetzen. Ist das endlich gelungen, so wird der durch Herstellung der Metallwährung erniedrigte Einfuhrpreis die Konkurrenz ausländischer Erzeugnisse auf dem heimischen Markte desto lohnender machen, je mehr die Einflüsse des Agios und der Papiergeldwirthschaft in den heimischen Preisen sich noch bemerklich machen.

Das Agio ist also eine Ausfuhrprämie für die inländischen Produzenten, ein Schutzzoll gegen die ausländische Konkurrenz. In dieser Wirkung berührt es sich wohl mit den unter Umständen gerechtfertigten Maaßregeln der Wirthschaftspolitik, welche auf denselben Zweck gerichtet sind; jedoch der Unterschied ist in mehreren Beziehungen ungünstig für die Papiergeldwirthschaft. Denn erstens wird ein Schutzzoll, eine Ausfuhrprämie u. s. w. da gewährt, wo nach eingehender Prüfung der Verhältnisse sie am Platze sind; der bloße Zufall, daß durch eine Finanznothlage eine Seitenwirkung entsteht, welche auf ein gleichartiges Ziel gerichtet ist, unabhängig von einer planmäßigen Absicht und einer Prüfung der Verhältnisse, kann dem nicht gleichgestellt werden.

Zweitens ist der Umweg zu diesem Ziele ein gar zu schwieriger und kostbarer, wenn es feststeht, daß die Papiergeldwirthschaft im Allgemeinen große Schäden für die Volkswohlfahrt im Gefolge hat. Sollen von Staatswegen für gewisse Produktionszweige Vortheile gewährt werden, so wird dies auf dem geraden Wege besser und billiger geschehen können.

§ 555. Ausnahmslos haben die Staatshaushaltungen der heutigen großen Staaten, sobald sie in eine *Papiergeldwirthschaft* hineingerathen waren, sich angestrengt, dieselbe wieder zu *beseitigen*.

Digitized by Google

Das großartigste Beispiel bieten die Vereinigten Staaten von Amerika nach Beendigung ihres Bürgerkrieges; erfolgreich sind auch die Anstrengungen des Königreichs Italien gewesen; Oesterreich ist seit lange dem Ziele nahe und nur durch die Komplikationen der Silberwährung von der Lösung der Frage zurückgehalten; Rußland ist am weitesten zurück und spiegelt in den Mißerfolgen seiner Währungspolitik seit einem Menschenalter den Widerspruch seiner finanziellen Entwicklung zu seiner Machtentfaltung, ähnlich wie die anderen europäischen Staaten in dem 17. und 18. Jahrhundert.

Die Vereinigten Staaten von Amerika hatten am Schlusse ihres Bürgerkrieges eine Schuld von 2846 Mill. Dollars (31. August 1865), darunter 684 Mill. Papiergeld*), bei einem Kassenbestande im Schatze von 88 Mill. Schon in dem Jahresberichte vom 3. Dezember 1866 erklärte der Finanzminister Macculloch, daß am 1. Juli 1868 die Baarzahlung aufgenommen werden könne, von der Ueberzeugung gedrängt, daß eine Nation, welche Papiergeld als Werthmesser annimmt, „das Finanzgesetz der Welt verletzt" und durch diese Verletzung unvermeidlich leidet. Diese Erwartung bestätigte sich freilich nicht; indessen bei der rüstigen Tilgung der großen Kriegsschuld (jährlich etwa 100 Mill. Dollars) gelang es, sich dem Ziele schnell zu nähern. Der Verlust des Papiers gegen Gold betrug im Jahre 1865 gegen 60 Proz., 1868 noch 39½ Proz., 1869 32½ Proz., 1870 nur noch 15 Proz., 1871 12 Proz. im Durchschnitt des Jahres**). In den folgenden Jahren tritt der Werth des Papiergeldes dicht an den Goldwerth heran und 1877 wird die Wiederaufnahme der Baarzahlungen erreicht. In der Frist von 1865 bis 1887 wird die ganze Schuld von 2846 auf 1175 Mill. Dollars (1. Juli 1887) reduzirt. Gegenüber dem (1887) umlaufenden Papiergeld von 630 Mill. befindet sich in der Bundeskasse ein Baarbestand von 482 Mill. Dollars.

In Italien***) wurde am 1. Mai 1866 der Zwangskurs eingeführt. Die Zirkulation des Papiergeldes (Noten der Nationalbank u. s. w.) stieg Ende 1875 auf 940 Mill. Franken. Das Agio erreichte seinen höchsten Punkt bereits im ersten Jahre (zur Zeit des Kriegs) mit 20½ Proz. und hielt sich 1867—79 zwischen 15—10 Proz. Gegen Ende 1880 trat die italienische Regierung mit einer Vorlage zur Aufhebung des Zwangs-

---

*) Jahresbericht des Finanzministers Macculloch vom 30. November 1867 (Hildebrand's Jahrbücher, 1868, Bd. X, 195). Vgl. desselben Ministers Jahresbericht 3. Dezember 1866 (Jahrbücher, 1867, Bd. VIII, 198).

**) Hildebrand's Jahrbücher, 1871, Bd. 17, S. 447.

***) W. Lexis, Conrad's Jahrbücher, 1881, N. F. II, 520—541.

Digitized by Google

kurses hervor und das Agio fiel alsbald auf ein Minimum (Januar bis Februar 1881: 2—1 Proz.).

Der mäßige Umfang des Agios scheint geringen Einfluß auf die Preisentwicklung der Waaren und Löhne im Lande ausgeübt zu haben, das heißt die „Werthverminderung" des Papiergeldes scheint gering gewesen zu sein; das Agio ist überwiegend ein Ausdruck der „Papiergeldentwerthung" gewesen in dem Verhältniß des Papiergelds gegenüber dem Golde und von Einfluß auf den Verkehr mit dem Auslande.

Am 30. September 1880 betrug die Summe der für Rechnung des Staats und der Banken emittirten Noten mit Zwangskurs 1665 Mill., die Summe in Gold und Silber 444 Mill. Franken. Gegen 1866 hatte sich die Gesammtmenge der Umlaufsmittel um etwa die Hälfte vermehrt und gleichwohl gelang es, das Agio zu überwinden.

Der Entwurf der Regierung, welcher Anfang 1881 die Zustimmung des italienischen Parlaments fand, faßte als Mittel zur Herstellung der Währung eine Anleihe von 644 Mill. Franken ins Auge, wovon wenigstens 400 Mill. aus baarem Golde bestehen sollten. Hiedurch sollten 600 Mill. Franken des Papiergeldes getilgt, der Rest von 340 Mill. beibehalten werden (formell umgestaltet in ein Staatspapiergeld, statt der bisherigen Bankzettel mit staatlichem Zwangskurse) und jederzeit in Gold oder Silber einlösbar sein.

§ 556. Die hier vorgeführten Beispiele Amerikas und Italiens zeigen das typische Verfahren für die Herstellung der Metallwährung, welches von einem heutigen Staate befolgt wird.

Den Weg, den man in der finanziellen Bedrängniß hinabgegangen ist, geht man gleichsam wieder hinauf. Das Agio, welches unter dem Einflusse des Zwangskurses, des erschütterten Staatskredits und der Papiergeldüberschwemmung angewachsen ist, wird unter dem Einflusse des verbesserten Kredits, der Aussicht auf die Wiedereinlösbarkeit und die Beschränkung der Papiergeldmenge allmälig wieder herabgebracht, bis der Normalpunkt erreicht ist, wo es verschwindet, wo Papier und Metallwährung zusammenfällt.

Dieses schonende Verfahren entspricht mit seiner Uebereinstimmung der beiden Seiten, der Entwicklung der Krankheit und ihrer Heilung, am besten der Gerechtigkeit gegenüber der Preisentwicklung in der großen Masse des Verkehrs. Weil nicht eine präzise Mechanik das Agio in die Preise der Papiergeldwirthschaft übersetzt, dieses vielmehr gleichsam an der Peripherie des großen Geschäftslebens Halt macht und nur gebrochen,

Digitized by Google

langsam, theilweise, in die Volkswirthschaft eindringt, ist es auch nicht angemessen, durch eine einschneidende Maaßregel das Agio irgend eines bestimmten Zeitpunktes zur Norm der wiederherzustellenden Währung zu machen.

Dieses letztere Verfahren (Devalvation) ist nur da am Platze, wo eine sehr starke Papiergeldentwerthung von längerer Dauer Platz gegriffen hat, so daß die erfahrungsmäßigen Voraussetzungen über die Preisentwicklung der Papiergeldwirthschaft hier nicht zutreffen. Damit ist aber der Standort der Devalvation wesentlich in die Vergangenheit zurückverwiesen: Hauptbeispiele in Oesterreich 1811 die Herabsetzung der Bancozettel auf ein Fünftel des Nominalwerthes, 1820 des Papiergeldes auf zwei Fünftel; in Rußland 1839 Herabsetzung des Papiergeldes auf zwei Siebentel, und vielleicht in Zukunft abermals Herabsetzung des russischen Papiergeldes, welches neuerdings bereits einer Entwerthung um die Hälfte nahe gekommen ist und seit 1877 ein Agio von 35—40 Proz. verliert.

Noch wesentlich tiefer herab als die Devalvation geht die Methode des einfachen Staatsbankerotts, bei welcher von einer Herstellung des Papiergeldwerthes überhaupt nicht mehr die Rede ist (wie es bei den Assignaten der französischen Revolutionszeit der Fall gewesen). Dieses ist aber eine Erscheinung, welche in ihrer extremen Barbarei außerhalb des Gesichtskreises jedes geordneten Staatswesens liegt und doch nur die praktische Folgerung aus einer scheinbar harmlosen Theorie bildet.

REESE LIBRARY
UNIVERSITY
CALIFORNIA

Digitized by Google
101863

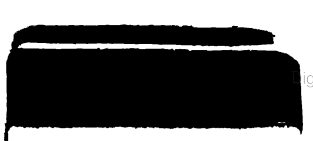
Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

U. C. BERKELEY LIBRARIES
C065382299



Digitized by Google